



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal

Valter Victorino Lemos

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de

Doutor em Políticas Públicas

Júri:

Doutora Helena Barroso Carvalho, Professora Auxiliar com agregação, ISCTE-IUL
Doutora Carlinda Alves Leite, Professora Catedrática, Universidade do Porto
Doutor David Gomes Justino, Professor Associado, Universidade Nova de Lisboa
Doutor Rui Miguel Branco, Professor Auxiliar, Universidade Nova de Lisboa
Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar, ISCTE-IUL
Doutor João Formosinho Simões, Professor Catedrático, Universidade do Minho
Doutora Maris de Lurdes Rodrigues, Professora Associada com agregação, ISCTE-IUL

Maio, 2014

Nota prévia e agradecimentos

Uma tese de doutoramento em políticas públicas apresentada aos 57 anos de idade, por alguém que começou a sua atividade profissional com uma licenciatura em Biologia e após 35 anos de vida profissional intensa no âmbito de atividades tão interativas como a educação e a ação política, não pode deixar de conter influências de muitas pessoas e de muitas vivências que, podendo não ter relação imediata ou direta com o texto apresentado, estão naturalmente presentes nas ideias, nos pensamentos e nos sentimentos de uma vida que, de uma forma ou de outra, se projeta sempre em cada realização. Logo os agradecimentos devidos são obviamente muitos e, ainda assim, certamente insuficientes.

Eu sou um professor. Desde o início da minha carreira profissional sempre olhei assim para mim próprio. Uma vez pela procura, outras vezes pela sorte ou o acaso, tive a possibilidade e, para mim, a felicidade de poder vivenciar essa profissão de forma extensa e diversificada. Pude ensinar crianças, jovens e adultos, iletrados e graduados, estudantes e professores, inativos e profissionais, em suma, gente de muitas idades, origens, histórias de vida, umas com muito passado e outras com muito futuro. Pelas mesmas vicissitudes de procura ou acaso pude experienciar outras dimensões da ação educativa, como a administração e a gestão de instituições e de projetos educativos e a ação política em várias dimensões e contextos. Mas nessas vivências muitas pessoas tiveram papel preponderante e tendo sempre presente no meu espírito a gratidão e o reconhecimento que lhes devo, não quero deixar passar esta oportunidade para o expressar em letra de forma.

Começo pelo José Mateus, amigo, orientador de estágio no ensino secundário, companheiro de aventuras profissionais e outras e que foi o verdadeiro responsável pela minha descoberta dos encantos e mistérios da educação e desta profissão de professor, com a qual, desde então, tenho dançado intensamente um tango, às vezes tão juntos que parecemos um só, outras vezes afastados quase sem nos tocarmos, mas, rodopiando sempre numa intensa paixão.

Ao José Figueiredo Martinho e ao Domingos Rijo, meus companheiros na Comissão Instaladora da Escola Superior de Educação de Castelo Branco, pelos exemplos de dedicação e serviço público que me permitiram partilhar e a aprendizagem que me proporcionaram e pela estima, o carinho e o apoio que sempre me dedicaram.

Ao Domingos Fernandes pela amizade e a cumplicidade intelectual de largos anos e também as apreciações e sugestões no âmbito deste trabalho.

Aos meus colegas (docentes e não-docentes) da ESE de Castelo Branco pela partilha vivida do projeto de construção de uma escola e pelo acolhimento e camaradagem no meu regresso (e especialmente ao Domingos Santos e à Maria José Infante pela paciência e pelo carinho nas conversas sobre o meu trabalho).

Ao Presidente do IPCB, Carlos Maia e à diretora da ESE, Cristina Pereira, pelo apoio no meu regresso às atividades académicas e realização deste trabalho.

À Ana Maria Vaz pelo apoio, lealdade e colaboração nessa intensa experiência que foi a presidência do Instituto Politécnico de Castelo Branco e pela amizade que perdurou e aos funcionários do IPCB por me terem feito sentir sempre o estímulo da sua estima.

À Maria de Lurdes Rodrigues pela partilha dessa extraordinária experiência que foi a governação da educação portuguesa e pelas oportunidades e lições de ação e de reflexão sobre a educação, a ação política e a política pública.

Ao Joaquim Morão e ao José Sócrates pelas ação e postura política com que tanto aprendi e pelo apoio e confiança que sempre me fizeram sentir.

Ao Manuel Ramos, Jesuína Ribeiro, Fátima Romana, Jorge Morais, Carlos Reis Silva, António Torres, Maria João Tomás, Cristina Alfaro, Mário e José Manuel por me terem transmitido todos os dias a sua alegria e o seu empenho na colaboração nas difíceis tarefas da governação; à Alexandra Figueiredo também pela paciência e pelo carinho nas conversas sobre o trabalho e à Maria do Rosário Mendes por tudo isso e ainda pela inestimável revisão do texto e ainda à Anabela Serrão pela cooperação mútua na análise dos artigos do PISA.

Aos Professores Doutores Maria de Lurdes Rodrigues e João Formosinho pela confiança, orientação e amizade e Pedro Adão e Silva e António Firmino da Costa pelas apreciações e sugestões.

Ao Tozé pela irredutível amizade e também ao Natalino, ao Albino, ao João, ao Manuel Joaquim e ao Manuel Caria.

Aos príncipes da minha vida o Guilherme e o Afonso e ainda o Pedro e às minhas princesas com luz dentro, a Filipa e a Cecília e também a Ivone, a Néné, a Emília e a Catarina e a Susana.

Aos meus pais e à sabedoria, visão de futuro e valorização do trabalho que não aprenderam na escola mas souberam ensinar aos filhos.

O verdadeiro mistério do mundo está no visível e não no invisível

Oscar Wilde

A ciência é o jogo dos possíveis

François Jacob

RESUMO

A mais recente onda de globalização do final do século XX e as consequências geradas pela interdependência dos Estados trouxeram novas formas de olhar as políticas públicas, bem como os mecanismos de influência das organizações internacionais na difusão, transferência e convergência dessas políticas.

A OCDE é uma das organizações que, nas políticas de educação, tem tido um papel destacado, o qual adquiriu maior impacto e visibilidade com o lançamento do programa PISA.

A ação da OCDE em Portugal iniciou-se nos anos 60 e prolongou-se até à atualidade. Foram vários os mecanismos de ação da OCDE, ao longo das três fases em que a mesma teve lugar, como a produção de ideias, a produção de dados e a avaliação de políticas. Na primeira fase o principal instrumento de ação foi o Projeto Regional do Mediterrâneo, ocorrendo uma mudança de paradigma da política educativa portuguesa. Na segunda fase o instrumento utilizado foi o Exame à Política Nacional de Educação, vindo a ter lugar a estabilização dos eixos estruturantes dessa política. Na terceira fase, os instrumentos usados foram a produção e divulgação de indicadores educacionais, constituídos como *standards e benchmarks*, com relevo para os relativos ao PISA, vindo a ocorrer, para além da consolidação daqueles eixos, uma convergência com as políticas e os referenciais definidos pela OCDE.

Conclui-se que as políticas públicas que estiveram presentes na construção do sistema educativo português nos últimos 50 anos tiveram uma importante influência da OCDE, designadamente na mudança para uma escola mais democratizada e equitativa, na consolidação de um sistema educativo mais estruturado e universal e na convergência de políticas para a melhoria dos resultados educativos.

Palavras-chave – políticas públicas, OCDE, política educativa, transnacionalização da educação, convergência de políticas, PISA.

ABSTRACT

The latest wave of globalization in the late twentieth century and the consequences generated by the interdependence of States have brought new ways of looking at public policy, as well as the mechanisms of influence of international organizations in the diffusion, transfer and convergence of these policies.

The OECD is one of the organizations, in education policy, has played a prominent role, which acquired greater impact and visibility with the release of the PISA program.

The OECD action in Portugal began in the '60s and lasted to the present day. There were several mechanisms of action of the OECD, over the three phases in which it took place, as the ideas production, data generation and policy evaluation.

In the first phase the main instrument of action was the Mediterranean Regional Project and a paradigm shift occurred in the Portuguese educational policy. In the second phase the instrument used was the National Education Policy Examination and has been taking place stabilization of structural axes of this policy. In the third phase, the instruments used were the production and dissemination of educational indicators, established as standards and benchmarks, with emphasis on those related to PISA, been taking place, in addition to the consolidation of those axes, a convergence with the policies and benchmarks defined OECD.

We conclude that public policies that were present in the construction of the Portuguese educational system in the last 50 years have had a major influence of the OECD, notably the shift towards a more equitable and more democratic school, the consolidation of a more structured and universal education system and convergence of policies to improve educational outcomes.

Keywords - public policy, OECD, educational policy, trans-nationalization of education, policy convergence, PISA.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO - OBJETIVOS, ORGANIZAÇÃO E METODOLOGIA

Objetivos e relevância do estudo	1
Um modelo de análise da ação da OCDE	4
Questões e hipóteses de investigação	7
Metodologia	11
Organização do estudo	15

CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO E OCDE

1.1 Políticas públicas e processos de transnacionalização	19
1.2 Educação e transnacionalização	26
1.3 O papel das organizações internacionais	35
1.4 A OCDE e as políticas públicas de educação	38
1.4.1 Organização e objetivos	38
1.4.2 A OCDE e a educação hoje	41
1.4.3 A OCDE e a transnacionalização das políticas de educação	46
- <i>Papadopoulos (1994): A OCDE e a educação</i>	48
- <i>Henry, Lingard, Rizvi e Taylor (2001): A OCDE, a globalização e a política educativa</i>	51
- <i>Rinne, Kallo e Hokka (2004): As políticas de educação da OCDE e a Finlândia</i>	52
1.4.4 A OCDE e os indicadores	54
- <i>O programa INES</i>	54
- <i>O PISA</i>	58
- <i>O PISA e as políticas públicas de educação</i>	60
- <i>As críticas ao PISA</i>	62
1.5 Conclusões	66

CAPÍTULO 2 - FASE DA MUDANÇA DE PARADIGMA: Da educação nacionalista à democratização do ensino

2.1 Condições e contexto	71
2.1.1 A situação portuguesa	71
2.1.2 A situação da OCDE	76
2.2 O Projeto Regional do Mediterrâneo	79
2.2.1 Metodologia do PRM	79
2.2.2 Resultados do PRM: Diagnóstico e previsões	83
2.3 Efeitos do PRM nas políticas: A mudança de paradigma	89
2.3.1 O planeamento educativo e o alargamento da escolaridade obrigatória	91
- <i>O planeamento educativo</i>	91
- <i>O alargamento da escolaridade obrigatória</i>	93
2.3.2 A democratização do acesso	97
- <i>A reforma Veiga Simão</i>	97
- <i>O acompanhamento da reforma pela OCDE</i>	105
- <i>O acesso à escola e a valorização da educação</i>	108
- <i>O IV Plano de Fomento</i>	111
2.4 Conclusões	115
2.3.1 Condições e contexto	116
2.3.2 Mecanismos e instrumentos	118
2.3.3 Efeitos nas políticas	119

CAPÍTULO 3 - FASE DA INCERTEZA: Da revolução à reforma educativa

3.1 Condições e contexto	123
3.1.1 O período revolucionário e a revogação do alargamento da escolaridade obrigatória	123
3.1.2 O período de “normalização” e a unificação/diversificação do ensino secundário	127
3.1.3 A intervenção de outras agências internacionais	129
3.1.4 A OCDE e as políticas de educação no contexto da crise	132
3.2 O Exame da Política Nacional de Educação	134
3.2.1 Metodologia do Exame	134

3.2.2 Conclusões e recomendações dos relatórios	136
3.2.3 O exame oral	141
3.3 Efeitos nas políticas: a estabilização dos eixos estruturantes	143
3.3.1 O ensino técnico e profissional: de 1983 a 2005 – duas décadas para a generalização	145
3.3.2 Transferência de competências para as autarquias e rede escolar do ensino primário	155
3.3.3 A formação e a carreira dos professores: a profissionalização da docência	159
3.3.4 A lei de bases, a escolaridade obrigatória e a reforma educativa: a estabilização dos objetivos de política	165
3.4 Conclusões	169
 CAPÍTULO 4 - FASE DA ESTABILIZAÇÃO: Da consolidação à convergência	
4.1 Condições e contexto	173
4.2 Mecanismos e instrumentos: Parte I – O <i>Education at a Glance</i>	181
4.2.1 Os indicadores	182
4.2.2 A evolução de Portugal e a convergência com a OCDE	185
- <i>Tipologias de indicadores</i>	186
- <i>Metodologia de análise de convergência</i>	188
- <i>Indicadores de input</i>	188
- <i>Indicadores de processo/funcionamento</i>	191
- <i>Indicadores de resultado</i>	196
- <i>Conclusões</i>	199
4.3 Mecanismos e instrumentos: Parte II - O PISA	200
4.3.1 Os resultados do PISA em Portugal	204
4.3.2 O PISA e os <i>media</i>	206
4.3.3 O Impacto do PISA em Portugal através dos <i>media</i>	211
- <i>A presença do PISA nos media</i>	211
- <i>A positividade/negatividade dos artigos</i>	214
- <i>O PISA e as medidas de política</i>	217

- <i>O PISA e os atores políticos</i>	219
- <i>Conclusões</i>	221
4.4 Conclusões	222
 CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES FINAIS	
A transnacionalização das políticas públicas, a educação e a OCDE	227
A organização do estudo	231
O PRM e a mudança de paradigma	233
Da incerteza à reforma	237
Estabilização e convergência	242
Novas questões de investigação	244
 BIBLIOGRAFIA	
FONTES	247
Relatórios da OCDE	247
Relatórios Nacionais	247
Documentos políticos de planeamento	248
Outros relatórios internacionais	249
Discursos e intervenções de Ministros da Educação	249
Pareceres e propostas	249
Jornais e revistas	250
LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS NORMATIVOS	250
Leis	250
Decretos-lei	250
Resoluções do Conselho de Ministros	252
Portarias	252
Despachos Normativos	252
Despachos	252
Circulares	253
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	253
 ANEXOS	

ÍNDICE DE QUADROS

CAPÍTULO 1

Quadro 1.1 – Natureza da transferência de políticas	21
Quadro 1.2 – Tipos de mecanismos de difusão de políticas	23
Quadro 1.3 – Mecanismos de convergência de políticas	24
Quadro 1.4 – Tipos de convergência	25
Quadro 1.5 – Modelos de sistemas educativos no séc. XIX	29
Quadro 1.6 – Instrumentos de <i>governance</i> das instituições internacionais	36
Quadro 1.7 - Membros da OCDE e data de adesão	39
Quadro 1.8 - Número de países (e/ou regiões) participantes no PISA	59

CAPÍTULO 2

Quadro 2.1 – Taxas de escolarização por idades	73
Quadro 2.2 - Índice de crescimento da média anual de inscritos e do número de diplomados para o período 1960 – 1975 (PRM)	85
Quadro 2.3 – Projeção de alunos (em milhares) na escolaridade obrigatória 1970-1985	106
Quadro 2.4 – Previsões de alunos (IV Plano de Fomento)	113

CAPÍTULO 3

Quadro 3.1 – Duração da escolaridade obrigatória e taxa de escolarização em 1975	127
Quadro 3.2 – Conclusões e recomendações dos relatórios do Exame	136
Quadro 3.3 – Questões do exame oral	142

CAPÍTULO 4

Quadro 4.1 – Indicadores mais frequentes no EAG (2002 – 2013)	184
Quadro 4.2 Indicadores em função das dimensões do sistema	187
Quadro 4. 3 Indicadores em função do tipo de política	187
Quadro 4.4 – Ênfase nos diferentes tipos de literacia nas diversas edições do PISA	202
Quadro 4.5 – Alunos (%) por níveis de proficiência – PISA 2009	205

Quadro 4.6 – Alunos (%) segundo os níveis de rendimento	206
Quadro 4.7 - Número de peças jornalísticas por ano	212
Quadro 4.8 - Sentido positivo/negativo/neutro dos títulos	215
Quadro 4.9 – Referências a desempenho positivo/negativo	216
Quadro 4.10 – Referências a medidas de política por ciclos do PISA	218
Quadro 4.11 – Referências aos atores políticos por ciclo do PISA	220

ÍNDICE DE FIGURAS

INTRODUÇÃO

Figura I.1 – Modelo de ação da OCDE	5
-------------------------------------	---

CAPÍTULO 2

Figura 2.1 – Evolução do número de alunos 1960/61 – 1972/73	109
Figura 2.2 – Evolução das taxas de escolarização 1961/62 – 1972/73	109
Figura 2.3 – Evolução da despesa em educação 1961-1973	110
Figura 2.4 – Evolução dos custos/aluno 1961-1973	111

CAPÍTULO 3

Figura 3.1 – Evolução do número de alunos nas “vias” de ensino secundário	153
Figura 3.2 - Evolução do número de alunos nos cursos tecnológicos e nos cursos profissionais	154

CAPÍTULO 4

Figura 4.1 - Evolução das taxas de escolarização (%) por idades – 1960-2010	174
Figura 4.2 – Evolução das taxas de retenção e desistência por ciclo de escolaridade	177
Figura 4.3 - Evolução do número de Indicadores – <i>Education at a Glance</i>	182
Figura 4.4 – Evolução da despesa em educação	189
Figura 4.5 – Custos por aluno	189
Figura 4.6 – Remunerações dos professores	190
Figura 4.7 – Tempo curricular na escola	191
Figura 4.8 – Rácios no ensino primário	192
Figura 4.9 – Rácios no ensino básico	193
Figura 4.10 – Evolução do tempo letivo dos professores	194
Figura 4.11 – Tempo letivo dos professores por nível de ensino	195

Figura 4.12 – Evolução da qualificação da população	196
Figura 4.13 – Taxas de conclusão do ensino secundário	197
Figura 4.14 – Evolução das taxas de escolarização	198
Figura 4.15 – Classificações médias dos alunos portugueses no PISA	204
Figura 4.16 – N° de artigos de 2001 a 2008 em jornal de grande circulação	207
Figura 4.17 – Relação entre a posição média no ranking PISA e o número de artigos em jornal de grande circulação	209
Figura 4.18 – N° de peças jornalísticas por ciclo do PISA	213
Figura 4.19 – N° de peças jornalísticas por área de avaliação	214

Glossário de siglas

AEP – Agência Europeia para a Produtividade
AGEE – Agenda Global Estruturada para a Educação
AIEA – Agência Internacional de Energia Atómica
BPST – Bureau du Personnel Scientifique et Technique
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE – Comunidade Económica Europeia
CEMC – Cultura Educacional Mundial Comum
CERI – Centre for Educational Research and Innovation
CNE – Conselho Nacional de Educação
CPOPE – Cursos predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos
CPOVA – Cursos predominantemente orientados para a visa ativa
CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo
DEP/GEF – Departamento de Programação e Gestão Financeira
EAG – Education at a Glance
FMI – Fundo Monetário Internacional
GAVE – Gabinete de Avaliação Educacional
GEP – Gabinete de Estudos e Planeamento
GEPAE – Gabinete de Estudos e Planeamento da Ação Educativa
GEPE – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação
INE – Instituto Nacional de Estatística
INES – International Indicators and Evaluation of Educational Systems
IPE – Program para o Investimento e Planificação do Ensino
LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo
ME – Ministério da Educação
MEIC – Ministério da Educação e Investigação Científica
MEN – Ministério da Educação Nacional
OCDE/OECD – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PEPT – programa Educação para Todos
PIB – Produto Interno Bruto

PIPSE – Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo
PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study
PISA – Program for International Student Assessment
POPH – Programa Operacional do Potencial Humano
PRM – Projeto Regional do Mediterrâneo
PRODEP – Programa de Desenvolvimento Educativo de Portugal
TALIS – Teaching and Learning International Survey
TIMMS – Trends in International Mathematics and Science Study
UE – União Europeia
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

INTRODUÇÃO

OBJETIVOS, ORGANIZAÇÃO E METODOLOGIA

Objetivos e relevância do estudo

A mais recente onda de globalização do final do século XX trouxe novas formas de olhar as políticas públicas e, designadamente, as consequências geradas pela interdependência dos Estados, bem como os mecanismos de influência das organizações internacionais e os seus efeitos na difusão, transferência e convergência das políticas públicas. Para além dos estudos empíricos, cuja densidade é especialmente relevante no respeitante às questões da europeização, alguns quadros teóricos, contemplando os atores, os mecanismos e as racionalidades explicativas da sua ação, têm vindo a ser desenvolvidos (Bennet, 1991; Dolowitz e Marsh, 1996, 2000; Radaelli, 2000; Elkins e Simmons, 2005; Holzinger e Knill, 2005) e sistematizados (Dobbin, Simmons e Garrett, 2007; Heinze, 2011; Gilardi, 2012).

De entre as políticas públicas objeto de processos de transnacionalização, alguns autores consideram a política educativa uma das que tem sido objeto de maior atenção e onde a influência da globalização e da interdependência dos Estados mais se tem acentuado (Meyer, Kamens e Benavot, 1992; Schriewer, 1996; Ball, 1998; Carnoy, 1999; Afonso, 2001; Dale, 2001; Stoer et al., 2001; Teodoro, 2003), assumindo as organizações internacionais um papel central nessa influência (Radaelli, 2003; Martens et al., 2004; Jakobi, 2009; Moutsios, 2009; Vongalis-Macrow, 2009; Borer e Lawn, 2013). De entre estas, a OCDE tem, nos países da Europa e no universo das chamadas economias liberais, assumido uma ação especialmente relevante (Henry et al., 2001; Martens e Jakobi, 2010; Coicaud e Zhang, 2011; Seller e Lingard, 2013).

O presente estudo insere-se, pois, no âmbito da análise dos processos de transnacionalização das políticas públicas de educação e tem como objetivo central analisar o modo como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) influenciou, ao longo do tempo, essas políticas em Portugal, quer do ponto de vista das ideias e do conteúdo quer do ponto de vista dos processos da sua construção e implementação.

A democratização do acesso à educação e a construção da escola de massas nos chamados “países ocidentais”, ou seja, as economias liberais que constituíram ou integraram a OCDE,

teve lugar a partir do pós-guerra num tempo coincidente com a criação, crescimento e ação da própria organização. Tendo em conta o importante papel que, reconhecidamente desempenhou nas políticas públicas de educação desses países, a análise da sua ação no caso de Portugal não pode deixar de constituir um interessante objeto de estudo, já que o país integrou a organização desde a sua fundação.

Existem diversos estudos sobre a ação da OCDE na formulação das políticas públicas de educação dos países membros da organização, mas nenhum que faça uma abordagem longitudinal que inclua todo o período de existência da organização até aos nossos dias. Até à década de 90 do século XX, nem sequer encontramos referências a estudos com tais objetivos. A primeira análise compreensiva da ação da OCDE no quadro das políticas públicas de educação remonta a 1994 com o trabalho de George Papadopoulos, antigo diretor adjunto para a educação da organização. Este trabalho é de grande importância para o campo, não só por ser a primeira abordagem sistemática, mas também pelo seu conteúdo, quer do ponto de vista historiográfico quer analítico, sobre a construção das ideias e da ação da organização nos primeiros trinta anos da sua existência. Naturalmente que a visão apresentada, vindo do interior da própria organização, não possuirá o afastamento crítico que uma análise externa poderá proporcionar, mas constitui um elemento fundamental para a compreensão da ação da OCDE, porque estabelece um quadro organizado da racionalização dessa ação, explicitando e sistematizando não só os objetivos como os argumentos internos à sua prossecução e aos mecanismos e instrumentos utilizados.

Os trabalhos seguintes surgem já no século XXI, com Henry et al. (2001), no quadro de uma crescente preocupação com os efeitos da globalização na transnacionalização das políticas públicas, designadamente na educação. Este trabalho, que analisaremos mais à frente, bem como o trabalho de Rinne et al. (2004) que reporta ao mesmo período de análise, contendo também uma análise compreensiva da ação da OCDE, não incluem, porém, o período mais recente da organização, em que o aparecimento de novos mecanismos e instrumentos de ação como o projeto dos indicadores – o *Education At a Glance* (EAG) e o *Program for International Student Achievement* (PISA) – veio introduzir novas dinâmicas na ação da organização e na sua influência na definição e implementação das políticas públicas nos países membros e noutros países associados.

Até ao aparecimento do programa dos indicadores (*International Indicators and Evaluation of Educational Systems - INES*) a abordagem da OCDE era centrada em cada país

e nas respetivas especificidades e assentava no uso de mecanismos e instrumentos adequados a tal abordagem como os exames de política nacional (e mais tarde também os exames temáticos). Após o lançamento do INES, a abordagem da OCDE altera-se de forma significativa, centrando-se na comparação entre países, na formulação de referenciais e *benchmarkings* e na harmonização das políticas.

Após o aparecimento dos resultados do PISA e já em anos mais recentes, os estudos empíricos sobre a influência deste programa, ou da OCDE através dele, nas políticas de educação dos países, teve algum incremento, quer no campo dos estudos de caso de países concretos quer da comparação entre vários países, podendo referir-se, entre outros, Rinne (2008), Grek (2009), Baird et al. (2011), Bieber e Martens (2011), Dobbins e Martens (2011), Pons (2011) e Breakspear (2012). No entanto, estes trabalhos, que vêm trazer dados empíricos e novos elementos muito importantes para o estudo da ação da OCDE nas políticas de educação, estão quase exclusivamente centrados no uso do PISA, não contendo uma análise longitudinal que contemple fases anteriores daquela ação.

Naturalmente que outras organizações internacionais, para além da OCDE, tiveram, ao longo do período referenciado, influência sobre as políticas públicas dos países, sendo que, neste trabalho, por razões do método de análise, nos referiremos à ação de duas delas – a UNESCO e o Banco Mundial – numa das fases estudadas. De entre essas organizações assume particular relevo a UE, especialmente, para o caso português, desde a adesão em 1986. A influência da UE nas políticas públicas dos países membros tem sido, aliás, profusamente estudada, havendo até fortes evidências que permitem afirmar e caracterizar uma “europeização das políticas públicas” (Radaelli, 2003). Também no campo educativo, apesar do Tratado de Roma nada referir sobre a educação no contexto da comunidade, aquela influência se tem feito sentir, designadamente a partir do Tratado de Maastricht, que já incluiu dois artigos (126 e 127) referentes à educação e à formação profissional. Tal influência não tem, no entanto, a mesma dimensão em todas as áreas da política de educação, havendo uma maior abundância de estudos especialmente sobre o ensino superior, na sequência do Acordo de Bolonha, mas, também, no âmbito da formação profissional, ainda que outros espaços sejam relevantes, podendo, de acordo com Nóvoa (2000) a influência ser sistematizada em cinco áreas principais: i) formação profissional; ii) ensino superior; iii) cooperação e permutas iv) informação e controle; v) dimensão europeia do currículo.

Não desconhecendo, pois, a existência do crescente peso da influência da UE nas políticas públicas dos estados membros, convém, no entanto, referir que o presente trabalho não se debruça sobre aquela. Tal não se deve, contudo, a qualquer desvalorização da mesma, mas corresponde a uma escolha do caso da OCDE, o qual nunca foi estudado em Portugal, pelo menos com a centralidade que consideramos que merece, dado que a ação da organização em Portugal, no âmbito da política pública de educação, é muito anterior à entrada do país na UE, tendo-se iniciado há cerca de cinquenta anos, correspondendo ao período de democratização do acesso à escola e da construção e desenvolvimento do sistema educativo português contemporâneo.

Em Portugal, vários autores têm abordado a influência das organizações internacionais na política de educação portuguesa, podendo referir-se Sacuntala de Miranda (1978), Stoer et al. (2001), Teodoro (2003), Antunes (2004, 2005), Barroso (2006), Moreira e Pacheco (2006), Marques et al. (2008), Carvalho et. al. (2011), Leite e Fernandes (2012), mas nenhum faz uma análise global e compreensiva da ação da OCDE nesse quadro, como pretendemos fazer neste trabalho. A maioria incide sobre a ação da União Europeia (UE) e os que focam a ação da OCDE fazem-no de forma pontual, no quadro genérico da ação das organizações internacionais, ou restringem-se ao caso específico do PISA, o qual tem vindo, recentemente, a ser estudado de forma mais intensa.

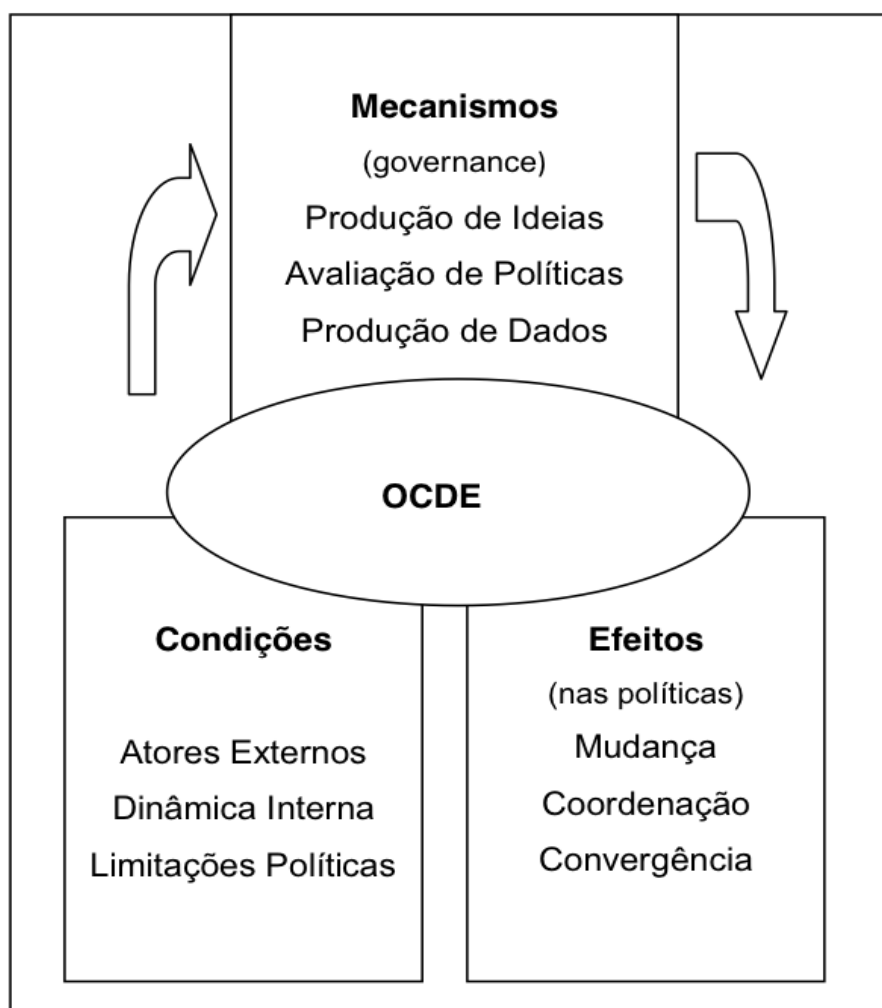
Um modelo de análise da ação da OCDE nas políticas públicas

Apesar de não serem muito abundantes, os estudos existentes sobre a OCDE e o seu papel na construção e implementação das políticas públicas, parecem convergir no amplo reconhecimento de que a OCDE é uma instituição que tem influenciado significativamente as políticas públicas de educação dos países membros e até de diversos outros, assumindo assim um papel chave na internacionalização ou transnacionalização dessas políticas, quer numa perspetiva de regulação quer de transferência, difusão ou convergência das mesmas. Tal papel tem lugar desde os anos 60, ocorrendo através de diversas fases e tem vindo a acentuar-se progressivamente. Os instrumentos utilizados foram, ao longo do tempo, os exames nacionais de política, os exames temáticos e a produção de indicadores. Vários autores consideram igualmente importante nesse papel da OCDE a produção de documentos de política com referenciais de “boas práticas” e recomendações. Os mecanismos, as condições e os efeitos

dessa influência, ainda que tendo sido objecto de alguns estudos já referidos, não estão, no entanto, completamente analisados e caracterizados, designadamente em contextos de países específicos, nos quais a literatura rareia, como já referimos (ainda que com maior incremento recente no respeitante ao PISA).

Numa obra recente, Martens e Jakobi (2010) analisam o papel da OCDE como ator na política internacional, propondo uma “*framework*” de análise para os mecanismos, as condições e os efeitos da acção da OCDE, que se apresenta esquematicamente na figura 1.1

Figura I.1 – Modelo de ação da OCDE (*Adaptado de Martens e Jakobi, 2010*)



Consideram pois, à semelhança de outros, no quadro da análise da ação das organizações internacionais, como abordaremos no capítulo seguinte, que, não tendo a organização capacidade de intervenção pela via legal ou financeira, os mecanismos para a sua ação de

influência nas políticas (*governance*) são de outra natureza e designam-nos, à semelhança de outros autores, por mecanismos “*soft*”. Tais mecanismos são: a génese ou produção de ideias (*idea production*), a avaliação de políticas (*policy evaluation*) e a produção de dados (*data generation*).

A primeira é uma atividade central pela qual a organização estimula o debate e desenvolve novas linhas e novos objectivos de política. A avaliação de políticas, feita através de “*peer reviews*”, capacita a OCDE a orientar os esforços e as medidas de política dos países envolvidos e a produção de dados, apesar de parecer um mero exercício estatístico não-político, possibilita a comparação direta entre países.

Naturalmente que a análise destes mecanismos não pode ser feita sem ter em conta o contexto em que funcionam, designadamente as condições e os respetivos efeitos. No respeitante às condições da atuação, os autores consideram três tipos:

i) atores externos, designadamente outras organizações internacionais ou até países específicos que intervêm no desenvolvimento das políticas e da respetiva regulação no espaço da OCDE; ii) dinâmica interna da organização, como a sua estrutura, a competição entre diferentes departamentos ou a influência de determinados países e iii) limitações políticas derivadas da diferente dinâmica das diversas áreas de política e dos níveis de consenso ou de contestação que as mesmas provocam.

Quanto aos efeitos, podem ser também de três tipos. O primeiro respeita à seleção, orientação ou implementação de uma política nacional específica, podendo designar-se por “*mudança*” ou “*reforma*” nas políticas públicas (*policy change*). O segundo é relativo ao incremento das trocas entre países, numa determinada área de política derivada de uma coordenação de políticas (*policy coordination*). O terceiro é uma crescente semelhança entre países, em áreas específicas resultantes de uma convergência de políticas (*policy convergence*).

No presente estudo, adotamos este modelo para a análise da influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal. Assim, para cada fase considerada, analisaremos o contexto e as condições da ação, os mecanismos utilizados e os efeitos do ponto de vista da mudança e da convergência das políticas.

Questões e hipóteses de investigação

Partindo dos objetivos atrás referidos, formulámos as seguintes questões de investigação:

- 1- Quando e como ocorreu a ação da OCDE no âmbito das políticas de educação em Portugal?
- 2- Quais os mecanismos e instrumentos utilizados nessa ação?
- 3- Quais os efeitos dessa ação nas políticas públicas de educação em Portugal?

Para responder a estas questões iremos socorrer-nos da “*framework*” de análise proposta por Martens e Jakobi (2010) e ter em conta as fases da ação da organização nas políticas de educação consideradas por Papadopoulos (1994) e Rinne et al. (2004), as quais iremos também analisar. Tentaremos, pois, compreender quando e como a OCDE influenciou a política pública de educação em Portugal, quais os mecanismos utilizados, as condições dessa ação e os efeitos da mesma do ponto de vista das mudanças ocorridas e da convergência de políticas no seio da organização.

Assim, partimos de três hipóteses gerais, que são as seguintes:

- a) A OCDE teve influência na construção das políticas públicas de educação em Portugal desde o final dos anos 50 do século XX até à atualidade;
- b) Essa influência teve lugar em diferentes fases através da utilização de mecanismos diferenciados;
- c) Tal influência produziu efeitos nas ideias e conteúdos constitutivos das políticas, mas também na sua construção e implementação, designadamente no sentido da convergência das mesmas.

O modelo de análise proposto por Martens e Jakobi (2010) considera três dimensões no estudo da ação da OCDE: o contexto (atores externos, dinâmica interna e limitações políticas), os mecanismos (produção de ideias, produção de dados e avaliação de políticas) e os efeitos nas políticas (mudança, coordenação e convergência).

Assim, a partir deste modelo de análise definimos as seguintes hipóteses específicas:

- A influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal ocorreu em três fases, caracterizadas por diferentes contextos, quer da dinâmica interna da organização quer do contexto político e educativo português, e utilizando diferentes mecanismos;
- Os mecanismos fundamentais utilizados pela OCDE na sua ação em Portugal foram:

- a) Na primeira fase, a produção de dados e ideias, através do Projeto Regional do Mediterrâneo (PRM);
 - b) Na segunda fase, a avaliação de políticas, através do Exame da Política Nacional de Educação;
 - c) Na terceira fase, a produção de dados comparativos e a avaliação de políticas, através do *Education at a Glance* (EAG) e do *Program for International Student Achievement* (PISA).
- A influência da OCDE teve efeitos, em qualquer das fases, na mudança das políticas públicas de educação em Portugal e na convergência das mesmas com as propostas pela organização.

Assim, para a primeira fase (anos 60 e início dos anos 70) analisaremos o Projecto Regional do Mediterrâneo (PRM), na perspetiva de um mecanismo de tripla natureza: por um lado, do ponto de vista da génese de ideias, por outro, do ponto de vista da produção de dados e ainda da avaliação de políticas. Analisaremos os efeitos desta ação considerando igualmente os três grupos de efeitos já referidos: os efeitos na reforma em Portugal, os efeitos na coordenação das políticas de educação na OCDE e os efeitos na convergência da política pública de educação de Portugal com outros países da organização.

Também o PRM parece um bom instrumento para a análise das condições da acção da OCDE, designadamente as relativas à dinâmica interna (tendo em conta que ocorre na primeira fase da história da organização) e aos constrangimentos políticos (tendo em conta que ocorre durante o regime salazarista que, ao contrário do que se passava na maioria dos países da OCDE, não era um regime democrático).

O PRM desenvolve-se a pedido de Portugal, na sequência de um primeiro exame de política, numa altura em que se evidencia uma aparente grande disparidade entre os objetivos de política de educação da OCDE, marcados pelo crescimento e alargamento e democratização do acesso à educação, e a situação portuguesa, marcada por uma escolaridade obrigatória muito curta, enormes desigualdades no acesso e uma situação política não democrática. Nestas circunstâncias, o PRM e a ação da OCDE assumem uma natureza muito especial para o país, que não tem sido objeto do estudo e da análise que parecem justificar-se se tivermos em conta não só o momento da sua realização, mas também a evolução que se seguiu no âmbito da educação em Portugal.

Por outro lado, o PRM é o primeiro grande programa de intervenção da OCDE, designadamente na ótica da relação entre a educação e o desenvolvimento económico e social. Papadopoulos (1994) refere até que

Nos anais das atividades operacionais da OCDE, nenhum programa beneficiou de um apoio tão importante – financeiro, intelectual e político – nem foi objeto de tanta atenção crítica, concetual e metodológica, de publicitação e interesse público, como o Projeto Regional do Mediterrâneo (p. 46).

Assim sendo, também a análise do impacto do programa na dinâmica da própria OCDE não deixa de ter significado para o estudo da ação da mesma.

Os anos 70 foram marcados por um tempo de transição na ação da OCDE (Papadopoulos, 1994). Rinne (2008), num trabalho posterior ao já citado, refere até que “não é possível distinguir, na OCDE, uma linha política clara em educação nos anos 70” (p. 668). A crise económica de então conduziu a diversas incertezas e dúvidas sobre o crescimento da educação que vinha marcando a década de 60 e o início dos anos 70. Assiste-se pois a uma progressiva tensão na política educacional entre uma perspetiva de melhoria da igualdade de oportunidades e de promoção social e uma perspetiva mais centrada nos recursos, na eficiência e na relação com o mercado de trabalho.

Em Portugal, também os anos 70 são marcados por uma alteração política profunda e pela sobreposição de outros fatores e influências nas políticas de educação. As condições sugerem fortes constrangimentos à ação dos mecanismos da OCDE, quer do ponto de vista das ideias quer da avaliação de políticas quer da produção de dados. As condições da ação devem, pois, merecer análise, especialmente do ponto de vista dos constrangimentos políticos; mas também a ação de outros atores externos deve igualmente ser analisada.

Na segunda fase considerada, tomaremos como objecto de análise o Exame à Política Educativa realizado em 1983. Este exame ocorre já após a crise mundial dos anos 70 mas insere-se ainda na fase da ação da OCDE nas políticas educacionais, onde a linha orientadora privilegia a eficiência no uso dos recursos e a relação entre a educação e a economia, ou entre a escola e o mercado de trabalho. Tentaremos verificar quais as relações entre o citado exame e as medidas de política educativa tomadas em Portugal nas décadas de 80 e início de 90.

Em Portugal, após o exame de 1983, é aprovada, em 1986, a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), estabilizando-se finalmente a agenda política em educação. As décadas seguintes serão preenchidas pela implementação e desenvolvimento dessa agenda que inclui,

entre outros pontos, a escolaridade obrigatória de nove anos, o ensino técnico e profissional, a rede escolar, a transferência de responsabilidades para as autarquias e a formação e a carreira dos professores.

Neste trabalho, designaremos essa fase, no respeitante a Portugal, como “fase da estabilização” porque a agenda política em educação se consolidou no país, na sequência da aprovação da LBSE e da definição de um quadro de prioridades e objetivos que veio a manter grande estabilidade até ao final da primeira década do presente século, ainda que, naturalmente, submetido a pressões de ajustamento e atualização, quer por força das dinâmicas internas do país quer por uma significativa alteração no *modus operandi* da OCDE, com o uso de uma estratégia de *benchmarking* e uma metodologia que colocou os indicadores no centro da construção, análise e avaliação das políticas de educação, com o lançamento, em 1988, do Projeto INES (*International Indicators and Evaluation of Educational Systems*).

Na fase da estabilização consideramos ainda dois períodos. O primeiro respeita à construção de indicadores educativos baseados em dados existentes fornecidos pelos países membros e que poderemos designar por período dos indicadores organizacionais. O principal instrumento utilizado foi o relatório *Education at a Glance*, publicado pela primeira vez em 1992 e de continuidade anual com exceção dos anos de 1993 e 1999. O segundo período, iniciado com uma profunda revisão dos indicadores em 1998, privilegia indicadores de performance e, embora continuando a usar como principal instrumento o *Education at a Glance*, é marcado pelo predomínio crescente do PISA (*Programme for International Student Assessment*). Com este programa, cuja primeira edição teve lugar em 2000 e se repetiu de três em três anos (2003, 2006, 2009 e 2012), ocorre uma grande alteração da metodologia da OCDE relativa aos indicadores, pois que passa a obtê-los diretamente através dos seus próprios instrumentos em vez de os obter através da informação dos Estados membros. O que tem uma grande importância do ponto de vista do papel que representa nas políticas públicas de educação, como analisaremos.

Assim, na terceira fase (anos 90 até à atualidade) tomaremos como objeto de análise os indicadores usados pela OCDE no âmbito do programa INES, designadamente os constantes do relatório EAG e do programa PISA, e tentaremos verificar, por um lado, qual o impacto do PISA nesse contexto, através da análise dos *media* e, por outro, qual a convergência das políticas de Portugal com a OCDE, através da análise da evolução de alguns indicadores do EAG.

Metodologia

O presente estudo apresenta características mistas no respeitante à definição da natureza e tipo de investigação em que se insere. Assim, contém uma dimensão histórica, dado que analisa as políticas públicas de educação num percurso temporal de cerca de cinquenta anos à qual se acrescenta uma dimensão longitudinal, pois tal análise reporta à evolução de um objeto concreto: a ação da OCDE sobre essas políticas de educação, ao longo desse período temporal. Do mesmo modo, dado que esse objeto de estudo contempla especificamente o caso português, consideramos que estamos perante um estudo de caso relativo a Portugal. Mas, tendo em conta que se pretende verificar qual foi, em concreto, a influência da OCDE e como se exerceu, estaremos também perante um estudo de tipo “*ex-post-facto*”.

A natureza mista do estudo implica, pois, alguma diversidade metodológica na recolha e tratamento de dados, quer do ponto de vista qualitativo quer do ponto de vista quantitativo. Assim, nas duas primeiras fases consideradas – tendo em conta a presença da dimensão histórica e a própria natureza das variáveis, quer independente (ação da OCDE) quer dependente (as políticas públicas de educação), que se expressam fundamentalmente em registos documentais – a procura das evidências requereu uma metodologia assente na seleção e na análise de fontes, permitindo um considerável nível de precisão, dado ser possível dispor de fontes primárias relevantes, para além das fontes secundárias.

Na terceira fase do estudo, relativa ao presente (ou passado próximo), a recolha e tratamento de dados assumiu também formas diversas. Assim, numa primeira parte foram recolhidos e tratados dados quantitativos sobre indicadores, da OCDE e de Portugal, através de tratamento estatístico descritivo e inferencial, procurando evidências das relações entre as variáveis. Numa segunda parte foi utilizada uma metodologia essencialmente assente na análise de conteúdo, aplicada a um conjunto de peças jornalísticas, a qual foi efetuada com o auxílio de *software* informático apropriado (MAXQDA).

Como referido por Rinne et al. (2004) e por Martens e Jakobi (2010), os objetos de estudo para análise da influência da OCDE nas políticas de educação dos países são essencialmente os mecanismos e instrumentos que a mesma tem usado ao longo do tempo, ou seja, as análises de política, os exames nacionais, os exames temáticos e a produção de indicadores, designadamente os relativos ao *Education at a Glance* e ao PISA, pelo que usámos abordagem semelhante para o caso português.

Assim, o trabalho inclui inicialmente uma revisão da literatura relevante fazendo o ponto de situação do estado da arte relativamente aos processos de transnacionalização das políticas públicas e das teorias interpretativas e explicativas da construção e implementação desses processos, tendo em conta os agentes e as estruturas envolvidas. Fazemos também a revisão das principais abordagens desses processos especificamente no respeitante às políticas de educação. Seguidamente analisamos o papel das organizações internacionais na transnacionalização das políticas de educação e especificamente a ação da OCDE. Relativamente a esta organização, sistematizamos o seu pensamento atual sobre as políticas de educação e fazemos a revisão dos principais estudos publicados no âmbito da sua ação na transnacionalização das políticas públicas de educação sistematizando, igualmente, as fases dessa ação desde a sua fundação. Esta abordagem é feita através da revisão de três estudos de autor publicados entre 1994 e 2004 (não se encontram estudos sobre o mesmo objeto em tempo anterior). Após o aparecimento do PISA, no início deste século, a literatura sobre a sua influência nas políticas de educação dos países tem vindo a ter um crescimento significativo face à situação anterior. Assim, para os impactos do PISA, a abordagem de revisão já não será de análise dos vários estudos de autor publicados, mas de sinalização destes e revisão das conclusões de um ponto de vista mais transversal. Por fim, faremos a definição do modelo de análise da ação da OCDE como ator na transnacionalização das políticas, que iremos utilizar para o estudo do caso português e que considera as condições, os mecanismos utilizados e os efeitos nas políticas.

Tendo em conta a dimensão histórica e longitudinal, para análise das primeiras duas fases da ação da OCDE em Portugal, seguimos, como já foi referido, uma metodologia assente fundamentalmente na análise documental. As fontes primárias utilizadas foram os relatórios da OCDE relativos aos mecanismos específicos em estudo, outros relatórios técnicos da OCDE relativos aos mesmos, os relatórios oficiais portugueses sobre tais mecanismos, documentos oficiais das autoridades portuguesas no âmbito das políticas em estudo, documentos legislativos e discursos e intervenções públicas dos ministros da educação portugueses.

Na primeira fase utilizamos, pois, como fonte principal, o Relatório de Portugal do Projeto Regional do Mediterrâneo, publicado pela própria OCDE. Como fontes complementares, usamos os Planos de Fomento (I, II, Intercalar, III e IV), relatórios técnicos da OCDE,

documentos legislativos da época e discursos ou intervenções dos ministros Francisco Leite Pinto e José Veiga Simão.

Na segunda fase, as nossas fontes principais foram os relatórios do Exame da Política Nacional de Educação – 1983 (incluindo o Relatório Nacional de Portugal, o Relatório dos Examinadores e o Relato do Exame). Como fontes complementares foram usados outros relatórios técnicos da OCDE, relatórios nacionais como a “Proposta Global de Reforma” da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, relatórios de outras organizações internacionais – como a UNESCO e o Banco Mundial – e diversos documentos legislativos da época.

Para os dados estatísticos, nas duas primeiras fases, foi usada como fonte principal o relatório “50 anos de Estatísticas da Educação” do INE e GEPE-ME, complementado, na primeira fase, com o relatório “Evolução do Sistema de Ensino: 1960/61 – 1973/74” da Secretaria-Geral do Ministério da Educação.

A análise da terceira fase está dividida em duas partes: a primeira relativa ao EAG e a segunda ao PISA. No respeitante ao EAG, o trabalho empírico assentou em dois aspetos. No primeiro, foi utilizada a análise de conteúdo para o estudo da evolução dos indicadores do EAG desde 1992 até 2013 e, no segundo, fez-se uma análise da convergência de diversos indicadores entre Portugal e a OCDE, através do uso de medidas estatísticas descritivas como a variação do intervalo entre dois casos em momentos diferentes do tempo, e medidas inferenciais e sujeitas a teste de significância estatística, como o coeficiente de correlação (r de Pearson). Consideraram-se três tipos de indicadores (Scheerens, 2011): *input* (custos por aluno, despesa em educação e salários dos professores), *processo/funcionamento* (tempo curricular e de ensino, rácio alunos/professor, rácio alunos/turma e tempo de ensino) e *resultados* (nível de qualificação da população adulta, taxa de conclusão do ensino secundário e taxa de escolarização da população 15-19 anos). Fez-se ainda a análise dos mesmos indicadores segundo uma outra categorização (Jakobi e Teltemann, 2011) relativa, por um lado, a políticas de nível macro (nível qualificação população adulta, taxa de conclusão do ensino secundário, taxa de escolarização da população 15-19 anos, custos por aluno e despesa em educação em percentagem do PIB) e, por outro, as políticas de implementação (tempo curricular e de ensino, rácio alunos/professor, rácio alunos/turma, salários dos professores e tempo de ensino dos professores).

Na parte respeitante ao estudo do impacto do PISA, fez-se a análise quantitativa e de conteúdo das peças jornalísticas publicadas em diversos *media* portugueses entre 2001 e 2012,

tendo sido considerados, conforme as razões explicitadas no respetivo capítulo, o jornal *Diário de Notícias*, o semanário *Expresso* e a revista *Visão*. As peças jornalísticas foram selecionadas através de uma pesquisa booleana nos arquivos dos respetivos órgãos de comunicação, com os termos OCDE+PISA. Foi feita a análise da distribuição temporal e da sua relação com os ciclos do PISA, a análise da positividade/negatividade dos títulos, as referências aos atores políticos e as relações com medidas de política, entre outros aspetos. Para as análises quantitativa e de conteúdo, para além de algumas indispensáveis contagens e categorizações manuais, utilizou-se um *software* informático apropriado, designado por *MAXQDA*, o qual permitiu fazer a análise categorial sistemática do conteúdo das peças.

Outras metodologias seriam possíveis para a recolha e tratamento de dados visando a resposta às questões de investigação e a verificação das hipóteses de partida. Desde logo, não pode deixar de ter sido considerada a possibilidade de entrevista a atores políticos envolvidos, designadamente os ministros da educação, tanto mais que, sendo o período estudado relativamente próximo no tempo, alguns ainda se encontram em atividade ou, pelo menos, em condições de poderem responder a eventuais questões. Essa opção, no entanto, introduziria no trabalho uma outra variável: a representação dos atores sobre a ação da OCDE e também sobre a sua própria ação. Ora, reconhecendo naturalmente a importância das representações dos atores sobre a sua ação política, a interação com outros e o respetivo impacto nas políticas, designadamente na sua implementação, tal análise não constitui objetivo do presente trabalho. Não se pretende estudar a representação dos atores políticos sobre a ação da OCDE ou sobre a transnacionalização das políticas, mas sim os mecanismos utilizados por aquela e os respetivos efeitos.

Por outro lado, seria muito difícil – e até improvável – mesmo com grande rigor na execução e no tratamento das entrevistas, garantir congruência na utilização dos resultados, tendo em conta a completa diferenciação dos contextos históricos e políticos em cada uma das fases estudadas e a diferenciação da posição dos eventuais protagonistas, quer do ponto de vista temporal (afastamento/proximidade da respetiva ação política face ao momento da entrevista) quer do ponto de vista da sua situação presente face à ação política.

Acresce ainda o facto de, tendo em conta as fases consideradas, não ser possível contar com o testemunho de dois atores com significativa importância para a análise: o ministro Francisco Leite Pinto, que solicitou a primeira intervenção da OCDE, no que veio a constituir o Projeto Regional do Mediterrâneo e o ministro José Augusto Seabra, que recebeu e fez a

apresentação pública dos resultados do Exame Nacional de Política Educativa feito a Portugal pela OCDE em 1983.

Face a tais circunstâncias, considerámos que a introdução da variável relativa às representações dos atores, mesmo que, apesar das condicionantes referidas, pudesse alargar a iluminação do campo, alteraria significativamente os objetivos propostos e resultaria na formulação de novas hipóteses que pudessem contemplar a expressão dessa nova variável. Assim, entendemos que o recurso às fontes documentais disponíveis (incluindo, quando necessário, os registos escritos das intervenções dos ministros) poderia assegurar aquela iluminação do campo de forma mais consistente e adequada aos objetivos do estudo.

Organização do Estudo

O estudo está organizado em seis partes. A primeira parte é esta mesma *Introdução*, na qual são explicitados os objetivos e as hipóteses do estudo, no contexto da análise das políticas públicas e da transnacionalização das mesmas, designadamente no campo da educação, é feita uma apresentação do modelo de ação da OCDE nas políticas públicas, que constitui a *framework* de análise aplicada ao longo do desenvolvimento do trabalho e descrita a metodologia utilizada.

Na segunda (*capítulo 1*), é apresentada uma revisão da literatura relevante. Assim, analisam-se e sistematizam-se os principais modelos de difusão, transferência e convergência das políticas públicas. Consideram-se igualmente as principais abordagens sobre a origem dos sistemas educativos, bem como as relativas à transnacionalização das políticas de educação e o respetivo significado, e ainda o papel das organizações internacionais em tal processo. Neste capítulo é feita igualmente uma caracterização da organização e objetivos da OCDE, das suas posições atuais no âmbito das políticas de educação e do seu papel na transnacionalização destas desde a sua fundação até à atualidade. Para a análise deste papel, no período que decorre até à última década do século XX, faz-se a revisão dos três estudos de autor, que identificámos, sobre o tema. Seguidamente faz-se a análise do reaparecimento da questão dos indicadores na agenda da OCDE, inicialmente com o surgimento do programa INES, cuja génese é abordada, e depois com o PISA. Assim, para além de uma breve caracterização, faz-se uma sistematização de alguns estudos sobre os impactos do PISA nas políticas de educação e das críticas que lhe são feitas.

Na terceira parte (*capítulo 2*), é apresentado o resultado do estudo sobre a ação da OCDE em Portugal entre 1960 e 1974, na fase “da mudança de paradigma”. A análise centra-se no contexto – quer da situação da OCDE quer de Portugal – e na criação, desenvolvimento e conteúdo do Projeto Regional do Mediterrâneo como mecanismo de ação da organização. A análise estende-se aos efeitos que essa ação provocou nas políticas de educação portuguesas no quadro das medidas de política constantes do PRM e das profundas alterações introduzidas, no que constituiu uma verdadeira mudança de paradigma na educação portuguesa que passa de uma política centrada na alfabetização para uma orientação radicada na expansão da escolaridade e na democratização do acesso.

A quarta parte (*capítulo 3*) respeita a uma nova fase, compreendida entre 1974 e o início dos anos 90, a que chamamos “da incerteza”. Seguindo o mesmo modelo de análise, é feita a caracterização do contexto português, marcado inicialmente por um “período revolucionário”, com algumas roturas radicais e orientações contraditórias e depois por uma progressiva “normalização” política, bem como por uma crise internacional recondicionadora da ação da OCDE no quadro das políticas de educação. Apresenta-se o resultado da análise do Exame à Política Nacional de Educação de Portugal, feito pela organização em 1983, através de um estudo comparativo do conteúdo do relatório nacional e do relatório dos examinadores e ainda do exame oral. É também feita uma análise dos efeitos nas políticas portuguesas, no quadro das medidas de política constantes dos resultados do Exame e das mudanças introduzidas no quadro da “reforma educativa” do final dos anos 80.

A quinta parte (*capítulo 4*) respeita à fase a que chamamos “da estabilização” e divide-se em duas secções. Na primeira, estudam-se os indicadores do EAG, no contexto dos novos objetivos de comparabilidade da OCDE, como instrumento de ação nas políticas públicas de educação. Assim, caracteriza-se a evolução da quantidade de indicadores e da sua natureza face a diversas dimensões da política educativa. Para a análise do caso português, apresenta-se um estudo de natureza quantitativa, da convergência entre Portugal e a OCDE, de vários tipos de indicadores associados em três grupos (input, processo e resultado) correspondentes a dois tipos de políticas (macro e micro). Na segunda secção, apresenta-se, para além de uma breve caracterização do PISA no contexto internacional e da ação da OCDE, um estudo do impacto daquele programa em três *media* portugueses, através da análise de conteúdo das respetivas peças jornalísticas de 2001 a 2012, observando a evolução ao longo das diversas edições e as relações com as políticas de educação e respetivos atores.

Por fim, a sexta parte (*capítulo 5*) contém as conclusões sistematizadas a partir dos resultados obtidos, estabelecendo, senão uma rigorosa fotografia, pelo menos um esboço, razoavelmente nítido, da influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal, ao longo dos últimos 50 anos.

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO E OCDE

1.1 Políticas públicas e processos de transnacionalização

O estudo das políticas públicas terá possivelmente tido origem em Platão e Aristóteles, cujas reflexões filosóficas muito se centram na análise da fundamentação, construção e ação política. Mas, nos tempos recentes, a introdução da expressão “*policy analysis*” por Laswel em 1936, para designar a conciliação entre conhecimento científico e acadêmico e a produção empírica dos governos, e a relação entre acadêmicos, grupos de interesse e governos, terá originado uma área de estudo que designamos por políticas públicas. Lindbloom (1959, 1979), ao incorporar a dinâmica das relações de poder e os mecanismos e regras da dinâmica política, terá contribuído decisivamente para a consolidação de tal área de estudo. Assim, o campo de análise das políticas públicas parece ter-se institucionalizado com a definição das políticas como variável dependente sendo as variáveis independentes as que se relacionam com a interpretação da produção dessas políticas e designadamente as que se relacionam com o poder. John (1999) sistematiza em cinco as grandes vertentes analíticas nas políticas públicas hoje predominantes: a) a vertente institucional; b) a vertente interessada nas formas de atuação e no impacto dos grupos e das redes; c) as abordagens centradas nas condicionantes sociais e económicas no processo de produção das políticas; d) a teoria da escolha racional; e) as abordagens centradas no papel das ideias e do conhecimento.

Hoje existe, pois, um largo número de abordagens e teorizações que procuram dar sentido e inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, num mundo cada vez mais caracterizado pela incerteza e a complexidade dos aspetos que exigem regulação e pela interdependência dos Estados, assumindo o conhecimento, assim, um papel destacado.

O forte crescimento da interdependência entre Estados durante a segunda metade do séc. XX, normalmente referido como inserido num processo de globalização, teve natural e reconhecidamente um forte impacto nas políticas públicas. O aprofundamento dessa interdependência, a criação de redes, quer de interesses quer de conhecimento, o crescimento do volume e da velocidade da informação e da comunicação geram fortes influências nas expectativas e nas atitudes de todos os atores, mas também nas suas relações e ainda na

interação entre o conhecimento e a política e, portanto, na própria dinâmica das ideias e da ação política (Gilardi, 2012).

Esse impacto – e os mecanismos pelos quais ocorre – foi naturalmente sendo objeto de estudo e análise, especialmente nas últimas duas ou três décadas e também com a intensificação dos processos de globalização, podendo destacar-se como trabalhos de referência, entre outros, os de Lindbloom, 1979; Bennet, 1991; Rose, 1993; Dolowitz and Marsh, 1996, 2000; Elkins and Simmons, 2005; Knill, 2005; Holzinger e Knill, 2005. Para designar e caracterizar tais processos foram desenvolvidos, entre outros, conceitos como *difusão (policy diffusion)*, *transferência (policy transfer)*, *convergência (policy convergence)* e, para analisar e interpretar os respectivos mecanismos de construção e ação, conceitos como *aprendizagem (learning)*, *emulação (emulation)*, *socialização (socialization)*, *externalidades (externalities)*, *coação (coercion)*, *concorrência (competition)*.

Os conceitos de difusão e transferência de políticas são muito próximos e referem-se essencialmente ao mesmo fenómeno, ainda que as abordagens metodológicas usadas sejam diferentes. Os dois conceitos referem-se à evidência e às causas das semelhanças das políticas públicas em diferentes países, Estados ou regiões.

Dolowitz e Marsh são os autores que mais atenções dedicaram à análise da transferência (*policy transfer*) que definem como

processo pelo qual conhecimento político, procedimentos administrativos, instituições e ideias de um determinado sistema político (passado ou presente) são usados no desenvolvimento das políticas, procedimentos, instituições e ideias de outro sistema político” (Dolowitz e Marsh, 2000: 5).

A difusão (ou disseminação) refere-se também às semelhanças nas políticas de dois ou mais países e “ocorre quando as decisões de política pública de um país são sistematicamente condicionadas pelas escolhas e decisões políticas feitas anteriormente noutros países” (Simmons, Dobbin e Garrett, 2006: 787).

A convergência, por sua vez, de acordo com Bennet (1991), ocorre quando as políticas se tornam progressivamente semelhantes ao longo do tempo. Assim, este conceito diferencia-se dos anteriores porque respeita aos resultados do processo de interdependência, enquanto os primeiros respeitam à forma como esse processo modela as políticas públicas (ainda que, neste caso, resultados devam entender-se não apenas como os efeitos das políticas mas como os próprios objectivos, conteúdos ou instrumentos das mesmas). Claro que a evidência de

convergência pode não ser necessariamente resultado de difusão ou transferência. Pode resultar de pressões internas idênticas e/ou de estratégias semelhantes com soluções idênticas para problemas idênticos (Holzinger e Knill, 2005).

A análise e interpretação da construção e desenvolvimento e, portanto, dos mecanismos usados nestes processos de interdependência e influência de outros países ou organizações nas políticas públicas de um país, pode também ser objeto de diferentes caracterizações. No âmbito dos processos de transferência, Dolowitz e Marsh (2000) consideram que tais mecanismos se diferenciam por ser voluntários ou coercivos. Tal natureza não é, no entanto, obrigatoriamente mutuamente exclusiva e varia num *continuum* entre os dois polos, podendo os mecanismos conter uma combinação de voluntariedade e de coação, em partes iguais ou diferentes, variando entre a aprendizagem (*lesson-drawing*) assente numa completa racionalidade, e a imposição direta, assente na ação coerciva, como se pode ver no quadro 1.1.

Quadro 1.1 – Natureza da transferência de políticas

Racional. Perfeita	Racional. Condicionada	Voluntariedade	Obrigatoriedade	Condicion. Coercivo	Transferênc. Coerciva
Aprendizagem livre	Aprendizagem orientada (por consultoria ou apoio técnico)	Racionalidade orientada pela necessidade (como o desejo de aceitação internacional)	Condicionamento resultante de acordos ou tratados internacionais	Condições decorrentes de empréstimos ou relações de dependência económica	Imposição direta

(Adaptado de Dolowitz e Marsh, 2000)

Dobbin, Simmons e Garrett (2007), seguidos por Gilardi (2012), definiram e sistematizaram o que designaram por quatro teorias distintas para explicar o fenómeno de difusão global das políticas públicas: construtivismo-construção social (*social construcion*), emulação (*emulation*), coação (*coercion*), concorrência (*competition*) e aprendizagem (*learning*).

Os teóricos do construtivismo e os da aprendizagem concordam que as mudanças nas ideias conduzem à mudança nas políticas, mas os construtivistas apontam para a teoria e a interação como a fonte de novas ideias e os teóricos da aprendizagem apontam para a dedução racional.

Para os primeiros, o poder retórico das teorias formuladas por especialistas ao longo do tempo origina novas políticas e também os países, que se veem a si próprios como membros de subgrupos culturais, inferem que o que resulta para os outros membros resultará para eles próprios. Para os segundos, as mudanças implicam uma espécie de análise custo-benefício a partir da experiência dos outros.

Por sua vez, os teóricos da concorrência apontam para a variação dos incentivos como explicação para a mudança nas políticas o que também fazem alguns teóricos da coação (*hard coercion*) enquanto outros preferem apontar a liderança política e as ideias hegemónicas como mecanismo explicativo (*soft coercion*).

Quanto aos atores envolvidos, os construtivistas identificam as organizações internacionais que definem o progresso económico e os direitos humanos e as comunidades de especialistas (*expert epistemic communities*) como protagonistas no processo, enquanto os teóricos da coação apontam os Estados mais poderosos e as organizações financeiras internacionais que usam ajudas ou sanções na sua ação. Os teóricos da concorrência argumentam que a explicação está no facto de os próprios países competirem entre si para atrair investimentos e para vender produtos e, por sua vez, os teóricos da aprendizagem sugerem que os países aprendem com as suas próprias experiências e com as de outros países.

Heinze (2011), num trabalho recente, procede também a uma revisão e sistematização que difere um pouco da anterior, ainda que se fundamente numa *framework* teórica semelhante. Para este autor, a explicação da natureza dos mecanismos de difusão assenta na relação entre a racionalidade orientadora do comportamento do governo e o impacto nos agentes e estruturas de mudança, como pode ver-se no quadro 1.2.

Quanto à convergência, Holzinger e Knill (2005) sistematizam e definem os seus mecanismos a partir dos estímulos e das respetivas respostas que conduzem à convergência de políticas entre países, como apresentado no quadro 1.3.

Quadro 1.2 – Tipos de mecanismos de difusão de políticas

<p>Impacto em (<i>O que induz a mudança</i>)→</p> <p>Tipo de explicação (<i>O que orienta o comportamento do governo</i>)</p>	<p>AGENTES (<i>Alterações nas concepções dos governos</i>)</p>	<p>ESTRUTURAS (<i>Alterações nas condições e oportunidades</i>)</p>
<p>Construtivismo Racionalidade normativa (<i>orientação para a legitimação</i>)</p>	<p>Socialização Ideia central: <i>a interação conduz ao desenvolvimento e internalização de regras e normas</i></p>	<p>Emulação Ideia central: <i>o desejo dos atores se ajustarem a normas gerais e a políticas socialmente valorizadas</i></p>
<p>Racionalismo Racionalidade instrumental (<i>orientação para a utilidade</i>)</p>	<p>Aprendizagem Ideia central: <i>a experiência dos outros providencia informação útil sobre a eficácia das políticas</i></p>	<p>Externalidades Ideia central: <i>as escolhas dos outros implicam custos e benefícios que devem ser incorporados na decisão</i></p>

(Adaptado de Heinze, 2011)

Quadro 1.3 – Mecanismos de convergência de políticas

Mecanismo	Estímulo	Resposta
Imposição	Exigência ou pressão política	Submissão
Harmonização internacional	Obrigação decorrente de tratados	Ajustamento (<i>compliance</i>)
Concorrência regulada	Pressão competitiva	Ajustamento mútuo
Comunicação transnacional	Pressão de um problema	Transferência de um modelo usado noutro país
Aprendizagem		
Resolução de problemas transnacionais	Pressão de um problema comum ou paralelo	Adoção de um modelo comum
Emulação	Desejo de conformidade	Cópia de um modelo de uso alargado noutros países
Promoção de políticas internacionais	Pressão de legitimação	Adoção do modelo recomendado
Resolução independente de problemas	Pressão de um problema comum ou paralelo	Resposta similar independente

(Adaptado de Holzinger e Knill, 2005)

Esta tipologia não exclui, no entanto, o facto de atuarem vários mecanismos em simultâneo no processo de convergência (como aliás nos próprios processos de difusão das políticas atrás sistematizados) e de existirem fatores diversificados que afetam quer a dimensão (*scope*) quer o grau ou profundidade (*degree*) da convergência, tornando muitas vezes inviável a predição da sua direção ou sentido. Assim, relativamente à dimensão, podemos referir, por exemplo, fatores como o número de países nos processos de harmonização internacional, ou as políticas de comércio ou mercado no caso da concorrência regulada. No respeitante ao grau de convergência, podemos referir, por exemplo, fatores como o poder ou a capacidade de forçar o ajustamento no caso da harmonização internacional de políticas, o nível de dependência

comercial ou económica no caso da concorrência regulada ou as ligações culturais, a similaridade histórica ou o nível de interligação com as organizações internacionais, no caso da comunicação transnacional.

Outro aspeto a ter em conta na análise de convergência das políticas públicas é o relativo à forma de evidenciar, medir ou avaliar empiricamente essa convergência. A abordagem mais comum consiste em analisar a evolução da similitude das políticas entre países ao longo do tempo. No entanto, dependendo do critério subjacente à avaliação da mudança de similitude ao longo do tempo, podemos considerar diversos tipos de convergência. Knill (2005) define os seguintes quatro:

Quadro 1.4 – Tipos de convergência

Tipo de Convergência	Mudanças ocorridas
Convergência σ	Quando há diminuição da variação de políticas entre países
Convergência β	Quando ocorre uma aproximação dos países mais atrasados aos mais avançados
Convergência γ	Quando tem lugar a aproximação dos países relativamente a uma determinada política
Convergência δ	Quando se dá a aproximação de um país a um modelo exemplar

Um bom exemplo, especialmente relevante para este trabalho, de análise da diversificação da dimensão, grau e sentido ou direção da convergência de políticas, designadamente dos tipos σ e β , é o estudo recente de Jakobi e Teltemann (2011) sobre a convergência das políticas de educação dos países da OCDE. As autoras analisam a evolução de seis indicadores de 1999 a 2007. Três desses indicadores respeitam a macropolíticas (*macro-level education policies*): a despesa total em educação em percentagem do PIB, os custos por aluno em percentagem do PIB e o rácio público/privado da despesa no ensino secundário e no ensino superior. Os outros três indicadores respeitam a micropolíticas (*micro-level education policies*), ou também na própria definição das autoras, ao nível de implementação das políticas: taxa de escolarização no ensino privado, taxa de pré-escolarização e rácio alunos/professor na educação primária e secundária. “No grupo das macropolíticas... os resultados mostram – com a exceção parcial dos países escandinavos – grande convergência nos primeiros anos analisados (início dos anos 2000), mas uma convergência moderada a

fraca nos últimos anos” (Jakobi e Teltemann: 591). Nos indicadores relativos às micropolíticas foi encontrada uma “forte convergência nas taxas de pré-escolarização, uma forte persistência das diferenças na taxa de escolarização no ensino privado e uma convergência fraca no rácio alunos-professor” (idem: 591). Assim:

O conjunto dos países está a convergir ligeiramente no financiamento da educação... Contudo, alguns países (em particular os países escandinavos) diferem significativamente das tendências gerais. Por seu lado, a implementação parece tornar a convergência mais difícil, mas não necessariamente impossível. Em suma, os indicadores refletem a complexa inter-relação das tendências internacionais com os padrões (*path dependencies*) nacionais, indicando que a convergência está a ocorrer mas está altamente dependente da natureza da própria política em análise, dos países estudados e do intervalo de tempo considerado (Jakobi e Teltemann: 591-592).

Os processos de transnacionalização das políticas públicas também ocorreram no caso português. Ainda que o seu estudo não esteja muito desenvolvido, parece natural partir do pressuposto que terão ocorrido processos de difusão e transferência nas políticas de educação, designadamente por ação da OCDE, dado que o país integrou a organização desde a sua fundação. Uma abordagem sistematizada das teorias explicativas da ocorrência desses processos, como fizemos atrás, torna-se pois indispensável para a compreensão dos mesmos e dos impactos produzidos, como procuramos fazer neste trabalho. Também a procura que fazemos da existência ou não de convergência, exige, naturalmente, uma visão sistematizada dos tipos de convergência possíveis, como atrás descrita, para se poder situar e compreender os efeitos verificados no caso português em estudo.

1.2.Educação e transnacionalização

A origem dos sistemas educativos modernos é geralmente referenciada ao século XVIII e associada à consolidação, no século XIX, do Estado-nação e dos seus três referenciais sociopolíticos: nacionalidade, soberania e cidadania. (Green, 1990; Nóvoa, 1998; Mitter, 2010) “Os sistemas nacionais de ensino consolidam-se ao longo do século XIX no quadro de afirmação dos Estados-nação (Nóvoa, 1998: 5). Andy Green afirma mesmo a completa imbricação entre a formação do Estado-nação e dos sistemas educativos:

Os sistemas nacionais de ensino foram utilizados para assimilar as culturas imigrantes, para promover as doutrinas religiosas estabelecidas, para difundir a norma estandardizada da língua

nacional, para forjar uma identidade e uma cultura nacionais, para generalizar novos hábitos e formas racionais de pensamento, para encorajar os valores patrióticos, para inculcar as disciplinas morais e, sobretudo, para doutrinar segundo os credos políticos e económicos das classes dominantes. Ajudaram a construir as subjetividades da cidadania, justificando as medidas do Estado face ao povo e os deveres do povo face ao Estado. Fizeram crer que era possível construir cada pessoa como um sujeito universal, mas fizeram-no de forma diferente segundo a classe e o sexo. Formaram o cidadão responsável, o trabalhador diligente, o contribuinte compreensivo, o jurado fiável, o pai consciencioso, a esposa fiel, o soldado patriota e o votante escrupuloso e submisso (Green, 1994: 10)

Ainda que a relação entre a origem dos sistemas educativos e a formação do Estado-nação seja aceite pela maioria dos historiadores, nem todos identificam os mesmos atores, ou colocam igual ênfase no seu papel no âmbito das mudanças que conduziram a tal consolidação.

Uma das primeiras explicações globais sobre a origem e consolidação dos sistemas educativos modernos foi apresentada por Margaret Archer em 1979, a partir do estudo da evolução dos sistemas de quatro países europeus: França, Rússia, Dinamarca e Inglaterra. A partir de uma perspetiva sociológica, Archer coloca os atores sociais, mais do que as estruturas impessoais, como a economia ou o Estado, na origem das mudanças conducentes à consolidação dos sistemas educativos. Para a autora, o processo de mudança, em termos políticos, é resultado do conflito entre grupos de atores sociais com diferentes acessos às fontes de poder. As características de um sistema educativo, num dado tempo, são definidas “pelos objetivos dos que têm o respetivo controle” (Archer, 1979: 2) e “as mudanças ocorrem porque novos objetivos educativos são perseguidos pelos que têm o poder de modificar as práticas anteriores” (idem: 2). De onde se conclui que a mudança envolve um desafio à autoridade estabelecida, que pode ter êxito quando levada a cabo por atores sociais que “tenham o poder para modificar a estrutura de educação existente, a definição do ensino e a relação com a sociedade” (idem: 2). A questão torna-se então a identificação desses atores e como adquiriram e exerceram o seu poder.

Archer refere, porém, que estas respostas simples “podem dar a impressão que a educação e a mudança em educação podem se explicada somente por referência aos objetivos dos grupos e aos equilíbrios de poder”. “É, no entanto, uma falsa impressão porque há outros fatores que afetam quer a definição dos objetivos quer a sua consecução, mesmo do grupo mais poderoso, ou seja o que dispõe de maior liberdade de impor a sua definição de ensino e

de moldar a educação aos seus propósitos” (idem: 3). Tal leva a autora a considerar que a sua abordagem é, pois, assente em dois aspetos relacionados entre si. “Por um lado, espécies complexas de interação social de que resulta a emergência de formas particulares de educação; por outro lado, tipos complexos de estruturas sociais e educativas que moldam o contexto em que a interação e a mudança ocorrem” (idem: 4), ou seja:

a noção de que as relações entre a educação e outras instituições sociais condiciona a interação social e assim influencia a mudança educativa, é crucialmente importante mas, a contribuição independente da interação social na explicação das origens dos sistemas educativos e dos processos de mudança, é igualmente essencial (idem: 5).

No seu estudo, Archer conclui por duas diferentes estratégias para desafiar e provocar a mudança num sistema educativo. A primeira é designada de restrição (*restriction*) e é essencialmente coerciva consistindo na retirada forçada de recursos do âmbito de controlo dum grupo dominante. Nesta alternativa, “os edifícios podem ser expropriados, os fundos confiscados, ou os professores excluídos do ensino” (idem: 146). A segunda estratégia é a de substituição (*substitution*) que é essencialmente competitiva e consiste em desvalorizar o monopólio existente criando e desenvolvendo escolas alternativas. Neste cenário, “a dominação é desafiada pela competição no mercado educativo” (idem: 157).

Na análise de Archer, estas duas estratégias são historicamente representadas pela França e Inglaterra respetivamente. Em França, uma coligação revolucionária da burguesia, artesões e camponeses alterou o regime, expulsando os jesuítas das escolas e expropriando as instalações da igreja, e o regime secular que se seguiu criou um novo sistema educativo através de uma estratégia de restrição que condicionou o funcionamento das escolas à certificação e acreditação pelo Estado. Em Inglaterra, por sua vez, a aliança entre a burguesia comercial e industrial e os dissidentes religiosos não foi suficiente para desafiar o poder político da aristocracia e o controle anglicano da educação, mas teve capacidade e recursos suficientes para criar e desenvolver escolas alternativas em competição, numa base voluntária ou de mercado, com as instituições existentes.

Num estudo recente, Beadie (2010) analisa o caso dos EUA, na perspetiva de Archer, concluindo pelo hibridismo das duas estratégias, com a retirada de autoridade à Igreja, designadamente na educação, quer a nível federal, quer a nível estadual, mas, com o florescimento, em simultâneo, de inúmeras escolas de base voluntária ou mercantil.

Outro estudo de referência sobre a origem dos sistemas educativos modernos é o de Soysal e Strang (1989), que analisaram a construção dos sistemas educativos em 17 países (16 europeus e os EUA), no século XIX, através da legislação e da evolução das taxas de escolarização. Os autores concluíram que as características do Estado – como a riqueza ou a soberania – tinham pouco efeito nas leis e nas taxas de escolarização, mas a interação entre o Estado, a Igreja e alguns grupos sociais constituiu um determinante crítico para a forma que esses sistemas tomaram, como os próprios referem (p. 285) “na linha dos argumentos de Archer (e outros) um modelo de conflito e competição fornece uma explicação para os resultados obtidos”, como expresso no quadro seguinte. Assim, concluíram por três modelos de construção dos sistemas educativos modernos: i) Construção estadual da educação, em que o Estado criou sistemas educativos, bastante cedo, quer do ponto de vista formal quer organizacional; ii) Construção societal da educação, onde a escolarização se expandiu consideravelmente para além da intervenção do Estado; iii) Construção retórica da educação, onde o Estado legislou muito cedo sobre a obrigatoriedade mas foi incapaz de promover a efetiva escolarização.

Quadro 1.5 – Modelos de sistemas educativos no séc. XIX

Conflito Societal	Conflito Estado-Igreja	
	Existência de Igreja Nacional	Ausência de Igreja Nacional
Alto	Construção estadual da educação <i>(Dinamarca, Noruega, Prússia, Suécia)</i>	Construção societal da educação <i>(França, Holanda, Suíça, Reino Unido, EUA)</i>
Baixo		Construção retórica da educação <i>(Grécia, Itália, Portugal, Espanha)</i>

(Adaptado de Soysal e Strang, 1989)

A partir do final do século XIX, a consolidação dos sistemas educativos ocorre com o desenvolvimento da designada “escola de massas” referida por Soysal e Strang e de acordo com Nóvoa (1998: 8), “se as teorias da formação do Estado fornecem os enquadramentos conceituais mais pertinentes para explicar o movimento das reformas escolares nos séculos XVIII, a abordagem do sistema mundial é a mais estimulante para analisar a escola de massas e o seu desenvolvimento a partir do final do séc. XIX.” Esta abordagem questiona as explicações da consolidação dos sistemas educativos modernos (educação de massas) assentes na importância dos grupos de interesse como atores sociais centrais. Ou, nas palavras dos próprios autores da teoria:

Tem havido uma tendência reducionista que sobrevaloriza a importância dos grupos de interesse como atores sociais centrais. À medida que determinados grupos ou classes crescem e ganham poder constroem instituições como a educação de massas para os seus próprios objetivos. A expansão da educação está assim diretamente relacionada com a força do grupo dominante face à competição a que está sujeito e aos problemas que se colocam no controle da sua situação... Este enfoque reducionista nos grupos ou classes de interesse como forças causais ignora a generalidade do nível institucional no qual a educação de massas se desenvolveu. A educação foi gerada por movimentos sociais de âmbito mundial na história moderna e uma explicação satisfatória das suas origens tem que ter em conta as muito alargadas pressões ideológicas e institucionais que estiveram presentes (Boli, Ramirez e Meyer, 1985: 146)

Com a mais recente onda de globalização do final do século XX, assume particular acuidade a reflexão dos efeitos dessa globalização nas dinâmicas dos sistemas educativos e nas políticas públicas dos Estados, quer do ponto de vista endógeno, quer do ponto de vista da transnacionalização das mesmas, face à multiplicação dos níveis de poder entre o local e o global.

Nas políticas de educação, no entanto, esse estudo não se encontra muito desenvolvido, havendo abordagens que defendem maiores e menores impactos. Santos (2001) distingue, aliás, dois tipos de globalização, a de “alta intensidade” e a de “baixa intensidade”, sendo que a primeira se caracteriza pela rapidez, intensidade e relativa monocausalidade processual e tende a ocorrer em situações onde existem grandes desigualdades de poder entre países (ou interesses ou atores); e a segunda, pela lentidão, difusão, ambiguidade e indefinição processual e ocorre quando as diferenças de poder são pequenas.

Alguns autores portugueses consideram o caso das políticas de educação como um campo onde a globalização não parece ter efeitos tão diretos e profundos como noutras áreas (Afonso, 2001) e por isso podemos considerá-lo como um caso paradigmático de “globalização de baixa intensidade” (Teodoro, 2003). Mas outros, como Azevedo (2007), discordam de tal análise, argumentando com exemplos como a institucionalização da influência internacional nos países do Terceiro Mundo ou a vertiginosa expansão e aceleração do Processo de Bolonha na União Europeia.

No final do século passado e no início deste, consolidaram-se duas visões da relação entre globalização e educação, cujos principais mentores são John Meyer e Roger Dale, e que o segundo designou por “*Cultura Educacional Mundial Comum*” (CEMC) e “*Agenda Global Estruturada para a Educação*” (AGEE). Segundo Dale (2001: 435-436):

As duas abordagens partilham a ênfase posta na importância das forças supranacionais, na possibilidade de os objetivos políticos, assim como os processos, poderem ser afetados, através de influências externas sobre as políticas educativas nacionais. Uma ênfase mais na capacitação do que no impacto de forças supranacionais sobre os sistemas educativos nacionais e o reconhecimento que os quadros interpretativos nacionais são moldados quer supranacionalmente quer nacionalmente.

Contudo, as duas abordagens diferem em aspetos essenciais como a natureza da globalização, a compreensão da educação e a relação entre as duas. “Para a AGEE, globalização é um conjunto de dispositivos político-económicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores” (Idem: 436). Assim, a construção das políticas de educação não deriva de um conjunto supranacional de ideias, normas e valores que enformam as respostas nacionais, como propõem os “institucionalistas mundiais” – e nos quais se considera a educação como um bem geral (Meyer e Kamens, 1992) – mas do modo como os Estados-nação se confrontam com os problemas, a partir dos quais se constitui a agenda do Estado e de todas as partes componentes, incluindo a educação, da sociedade capitalista: o apoio ao processo de acumulação, assegurando o contexto que não iniba a sua expansão continuada e fornecendo uma base de legitimação do sistema e do papel do Estado (Dale, 2001). Assim,

... tal não implica que a atuação do Estado seja determinada pelo contexto económico-político global, mas as orientações adotadas e os processos sociais implementados serão o resultado da interação complexa entre a perceção/interpretação e a formulação dos problemas pelos atores do

Estado, da sociedade civil e da economia e o leque de respostas e soluções disponibilizáveis através de instituições existentes ou possíveis a partir dos recursos políticos, económicos e culturais mobilizáveis no contexto nacional (Antunes, 2004: 104).

Nesta abordagem,

O campo educativo surge com características afetadas por percursos históricos do contexto em que tem lugar, surge influenciado por interesses e poderes económicos, pelas relações Estado/mercado, por orientações políticas e ideológicas, por localizações mais ou menos centrais e é ainda marcado por influências do global e do local que nele conflituam (Stoer et al., 2001).

A abordagem CEMC defende que “o desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais e as categorias curriculares se explicam através de modelos universais de educação, de Estado e de sociedade mais do que por fatores nacionais distintivos” (Dale, 2001: 425). Na verdade, os institucionalistas mundiais referem que “as nações celebram patrimónios únicos enquanto se movem em direção a modelos padronizados” (Meyer, 2000: 245), sendo os sonhos de raiz nacional, pelo mundo fora, mais homogéneos na celebração da modernização económica do que na valoração das tradições políticas e culturais específicas (Meyer e Kamens, 1992).

Nesta abordagem, a educação constitui uma instituição mundial. Na verdade, as semelhanças entre os sistemas educativos dos diversos países são mais impressionantes do que as respetivas diferenças e as suas principais características são semelhantes em qualquer parte do mundo. Meyer e Kamens (1992), Ramirez e Ventresca (1992), Schriewer (1996), entre outros, investigaram as características estruturais do modelo mundial de institucionalização escolar, que podem ser sistematizadas do seguinte modo (Azevedo, 2007):

- uma organização administrativa geral fundada e controlada pelo Estado;
- um sistema escolar internamente diferenciado segundo níveis sucessivos, cursos e correspondentes exames finais;
- a organização do processo de ensino na sala de aula, em função de distintos grupos etários e de unidades de tempo uniformes;
- a regulamentação governamental ou pública de tais processos de ensino e aprendizagem, através de requisitos inscritos em programas, diretivas e provas de exame;
- a edificação de papéis distintos para professores e alunos e a profissionalização dos professores e dos métodos de ensino;
- o uso de certificados, diplomas e credenciais para ligar as carreiras escolares com as carreiras ocupacionais, conectando a seleção escolar com a estratificação social;

- a disciplinarização dos saberes e a divisão dos alunos por turmas.

A estas características acrescentamos nós a obrigatoriedade, que constitui hoje, também, um elemento estrutural, comum e universal, da institucionalização escolar das crianças e dos jovens.

Na verdade, a tese institucionalista de que a escola segue um modelo global que se expandiu por todo o mundo e conduziu à organização de sistemas educativos nacionais sistematizados e muito similares parece sustentar-se numa realidade facilmente observável. Num conjunto de estudos sobre a expansão dos sistemas educativos, “*School knowledge for the masses*”, Meyer e Kamens (1992: 176) concluem não só pela similaridade mundial do modelo escolar mas também pela surpreendente homogeneidade das categorias curriculares:

Mesmo que houvesse muita ambiguidade acerca de saber se a escola de massas é um bem geral, ainda assim seria difícil de explicar porque é que a instituição se tornou tão universal. O que conduz à ideia que os mesmos processos de dimensão mundial que fizeram as virtudes (e até a necessidade) da educação de massas tão evidentemente universais têm também tendência para padronizar pelo menos as categorias gerais do seu conteúdo.

Num dos estudos contidos na obra referida (Kamens e Benavot, 1992: 123), conclui-se pois que:

Uma abordagem baseada nas perspetivas políticas institucional e mundial sugere que as estruturas educativas e o conteúdo curricular são institucionalizados num nível mundial. De acordo com estas perspetivas, a educação de massas e os currículos da escola de massas estão estritamente ligados aos modelos emergentes de sociedade e de educação que se tornaram relativamente padronizados a nível mundial. Estes modelos padronizados ou ideologias criaram efeitos culturais homogeneizantes que minam o impacto dos fatores nacionais e locais ao determinarem a composição do currículo.

É afinal a expansão da escola de massas que constitui um das referências empíricas da abordagem institucionalista mundial. Aliás, a expansão da escola de massas não é só uma comprovação da teoria como constitui, ao mesmo tempo, uma base do desenvolvimento da própria teoria. Ramirez e Ventresca (1992: 50) afirmam até que:

A escola de massas não emerge e se desenvolve em função de características sociais endógenas tal como a urbanização ou a industrialização, a estrutura de classes ou o carácter das elites políticas ou religiosas, tendo-se desenvolvido e expandido como um crescentemente familiar conjunto de configurações ideológicas e organizacionais. Ao longo do tempo histórico e através de diversos projetos, as características da escola moderna de massas tornaram-se num

modelo normativo institucional que se foi crescentemente ligando ao ascendente Estado-nação... A escola de massas tornou-se o conjunto central de atividades através do qual as ligações entre os indivíduos e os Estados-nação são forjadas.

Alguns autores referem-se mesmo à emergência de um sistema educativo mundial. Meyer (2000: 19) refere que “tal como em outros setores da sociedade global, existe na realidade um sistema educativo mundial”. Tal sistema explica-se, em grande parte, porque:

- Há um número crescente de influentes organizações internacionais que... fornecem guiões *standard* para o desenvolvimento educacional, assistência concreta através dos seus consultores para colaborar no terreno e ainda forma de os educadores e administradores participarem neste processo, obtendo um maior *status*”;
- Há um conhecimento com estatuto de autoridade, no que respeita aos vários aspetos da educação e sua conexão com o desenvolvimento nacional, que é produzido por um conjunto de ciências e profissões inter-relacionadas, também estas altamente organizadas ao nível internacional... Também os profissionais locais assumem este papel de representantes do conhecimento e a responsabilidade de o incluir nas políticas nacionais, adquirindo uma autoridade suplementar, resultante da sua pertença a um sistema de conhecimento universal;
- Na sociedade mundial contemporânea, quer as sociedades nacionais quer os sistemas educativos são vistos – no limite refletindo leis – como princípios e trajetórias potenciais similares. As regras relativas à igualdade de direitos, ao desenvolvimento nacional ou a outros aspetos da identidade tornaram-se universais. Isto significa que qualquer sistema educativo nacional pode ser um potencial modelo para outros países, uma vez que assentam nas mesmas ‘leis de verdade’... Na prática, a difusão de um determinado sistema nacional é fortemente mediado pelas associações internacionais e, especialmente, por cientistas e profissionais da educação, para quem o objetivo de promover os seus modelos se torna central (idem: 20-21).

Azevedo (2007), baseado nos trabalhos de Hufner e outros (1992), Adick (1993) e Schriewer (1995), propõe também um modelo de funcionamento global para tal sistema. Nesse modelo, o núcleo central é constituído pelos padrões mundiais institucionalizados de educação e a agenda estruturada para a educação e os núcleos periféricos são as políticas educativas nacionais, regionais e locais, havendo fluxos de circulação nas redes de circulação entre o centro e as periferias cujas forças motrizes são, segundo o autor, as agências e organismos internacionais, os sistemas de comunicação científica, a educação comparada internacional e a externalização das políticas dos Estados nacionais.

1.3 O papel das organizações internacionais

A primeira questão que se coloca neste tema é a própria designação das organizações. Internacionais, multinacionais, transnacionais ou supranacionais? Diversos autores discutem o significado de tais designações, em função da visão do papel das mesmas em perspectivas mais próximas da cooperação, da interdependência, da coordenação ou da regulação da ação dos Estados. Ora tais organizações assumem, por vezes, papéis diversos, em função dos seus mandatos, mas também em função dos contextos da sua atuação e até das solicitações que lhes são feitas pelos seus membros ou por outros Estados.

Podemos distinguir, desde logo, as organizações cujos mandatos contemplam expressamente funções regulatórias, como a União Europeia (UE) ou a Organização Mundial do Comércio (OMC), de outras em que tal função não está presente originalmente nos respetivos mandatos, como a UNESCO ou a OCDE, e ainda de outras em que tais funções estão dependentes de um quadro contratual específico com os Estados, como o Banco Mundial ou o FMI.

A natureza do mandato determina, assim, o tipo de instrumentos de ação daquelas organizações na transnacionalização (difusão, transferência ou convergência) das políticas públicas, acentuando a dimensão coerciva, regulatória ou voluntária dos mesmos, como vimos atrás (Dolowitz e Marsh, 2000; Holzinger e Knill, 2005) no que é habitualmente referido na literatura como mecanismos “*hard*” (de natureza mais coerciva) e mecanismos “*soft*” (de natureza mais voluntária).

No entanto, por vezes, no sentido de acentuar a sua influência, as organizações atuam ainda para além das fronteiras dos seus mandatos. Por exemplo, num estudo recente, Jakobi, T. (2012) demonstra que a OCDE, apesar de não ter expressas, no seu mandato original, funções de regulação das políticas públicas, tem exercido um papel muito ativo nesse quadro nos últimos 20 anos, mobilizando todos os seus instrumentos no exercício de tal papel, tendo passado a incluir essa missão na sua ação a partir de 1997, com a aprovação pelo Conselho da primeira recomendação para a melhoria da qualidade da regulação governamental (ainda que a ação tenha, até agora, tido lugar principalmente nas políticas de energia, telecomunicações e transportes).

Assim, as formas de ação misturam, por vezes, dimensões regulatórias e voluntárias e os instrumentos utilizados assumem também naturezas mistas incluindo características que poderemos considerar mais “*hard*” ou mais “*soft*”. Assim sendo, Jakobi (2009) faz uma análise dos instrumentos utilizados pelas organizações internacionais no processo de influência (*governance*) das políticas públicas, que pode ser sistematizado como o disposto no quadro 1.6

Quadro 1.6 – Instrumentos de *governance* das instituições internacionais

Instrumento de “governance”	Função dominante	Exemplos
Difusão discursiva	Consolidação de ideias	<ul style="list-style-type: none"> — Promoção do desenvolvimento sustentável pela ONU — Promoção da aprendizagem ao longo da vida pela OCDE
Definição de “standards”	Prescrição de comportamento	<ul style="list-style-type: none"> — Regulações da UE — “<i>Benchmarks</i>” da OCDE
Recursos financeiros	Transferência de pagamentos	<ul style="list-style-type: none"> — Financiamentos do Banco Mundial — Financiamento de projetos da UE
Coordenação de atividades	Vigilância de execução	<ul style="list-style-type: none"> — Método Aberto de Coordenação da EU — Revisão por pares da OCDE
Assistência técnica	Apoio às estruturas	<ul style="list-style-type: none"> — Formação em deteção radioativa da AIEA — Legislação modelo da UNODC (agência da ONU para o crime e as drogas)

(Adaptado de Jakobi, 2009)

De entre as diversas políticas públicas, a educação tem sido objeto de uma crescente ação das organizações internacionais e reconhece-se hoje que, no quadro da acentuação da globalização, a influência daquelas organizações na construção e na regulação das políticas públicas de educação (independentemente da expressão formal do mandato) tem vindo a acentuar-se e constitui mesmo o mais poderoso processo de transnacionalização das mesmas (Martens e outros, 2004; Antunes, 2005; Hulme, 2005; Barroso e outros, 2006; Neves, 2008; Beech, 2009; Moutsios, 2009; Vongalis-Macrow, 2009; Jakobi, 2009; Nagel, Martens e Windzio, 2010; Henriques e Larédo, 2012; Jakobi, T., 2012; Braga e outros, 2013; e Seller e Lingard, 2013).

A definição das políticas de educação já não é um assunto exclusivo dos Estados. Poderosas instituições transnacionais, nas quais grande parte dos países está incluída, são agora os principais contextos onde se definem os objetivos educacionais mais importantes... O conhecimento está colocado no coração da competição económica global e – por extensão – a transmissão, aquisição e certificação desse conhecimento, designadamente a educação. É por isso que as instituições transnacionais se tornaram tão ativas na produção de orientações para as políticas de educação (Moutsios, 2009: 126).

No quadro da intensificação da globalização dos anos 90, e do crescente papel das organizações internacionais nesse âmbito, Vongalis-Macrow (2009) levou a cabo um estudo para identificar os aspetos comuns das políticas de educação da OCDE, UNESCO e Banco Mundial, analisando, através de *Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software* (CAQDAS), 17 textos de política de educação produzidos por aquelas organizações entre 1996 e 2000. Encontrou dez temas comuns: capital humano, opções orçamentais, custos da educação, objetivos educacionais, resultados educativos, sistema educativo, contexto global/local, investimento, gestão e professores. Nas conclusões, o autor refere que estas agências supranacionais agem, apesar das diferenças, de forma harmonizada no sentido da produção de uma *framework* coerente de preparação das políticas nacionais para a globalização da educação, a economia do conhecimento e o comércio de serviços e produtos educativos.

Existindo, embora, evidência empírica da influência das organizações internacionais, o modo como a mesma se exerce nem sempre é objeto de análise ou se torna suficientemente visível.

Martens et al. (2004), num estudo sobre a ação da UE e da OCDE, consideram que a influência das organizações internacionais (*governance*) nas políticas públicas de educação dos países tem três dimensões: coordenação, formação de opinião e instrumentos.

A ação de coordenação refere-se à capacidade de providenciar os meios para a organização e a manipulação de procedimentos promotores de certas iniciativas num determinado campo. Desta forma, as organizações internacionais podem fazer propostas e dar incentivos no âmbito de determinadas políticas e influenciar os processos através da direção, gestão ou acompanhamento de programas e projetos.

A influência por formação de opinião refere-se à capacidade das organizações de despoletar e influenciar discursos nacionais no âmbito da política de educação, o que fazem através do fornecimento de informação que inclui os conceitos e os modelos – criados e desenvolvidos pela própria organização – como esquemas de avaliação, propostas de medidas e mecanismos de *benchmarking*.

A ação através de instrumentos refere-se à capacidade de as organizações desenharem e prepararem decisões legais, acordos internacionais ou outros atos formais que influenciem as políticas nacionais. Naturalmente que esta ação depende da capacidade formal do mandato da organização.

Na mesma linha de análise situa-se o modelo de análise de Martens e Jakobi (2010), que sistematizámos na Introdução e que é usado como framework no presente estudo.

De entre as diversas organizações internacionais, a OCDE, apesar de não deter formalmente funções regulatórias, nem dispor de instrumentos de financiamento aos Estados, tem vindo, no entanto, a ter uma influência crescente em diversas áreas das políticas públicas de muitos países, designadamente na educação, aspeto que acrescenta interesse ao estudo da sua intervenção como pretendemos fazer neste trabalho.

1.4 A OCDE e as políticas públicas de educação

1.4.1 Organização e objectivos

A OCDE/OECD foi fundada em 1961 (após a entrada em vigor da Convenção assinada em 1960) substituindo a OECE (Organização Europeia de Cooperação Económica), criada em 1948, a seguir à 2ª Guerra Mundial, para coordenar a aplicação do Plano Marshall no auxílio à

reconstrução da Europa e promover a cooperação entre os países. Hoje em dia, tem trinta e quatro países membros efetivos, que constam do quadro 1.7, mas tem como observadores cerca de 70 outros países.

Quadro 1.7 - Membros da OCDE e data de adesão

Países	Data	Países	Data
Alemanha	1960	Hungria	1996
Austrália	1971	Irlanda	1960
Áustria	1960	Islândia	1960
Bélgica	1960	Israel	2010
Canadá	1960	Itália	1960
Chile	2010	Japão	1964
Coreia do Sul	1996	Luxemburgo	1960
Dinamarca	1960	México	1994
Eslováquia	2000	Noruega	1960
Eslovénia	2010	Nova Zelândia	1973
Espanha	1960	Polónia	1996
Estónia	2010	Portugal	1960
EUA	1960	Reino Unido	1960
Finlândia	1969	República Checa	1995
França	1960	Suécia	1960
Grécia	1960	Suíça	1960
Holanda	1960	Turquia	1960

A OCDE define-se a si própria como um fórum único dos países industrializados no âmbito da política económica e social (Papadopoulos,1994). Na verdade, a sua principal ação é a produção de análises, estudos e previsões no âmbito das políticas económicas e sociais, desde os impostos e o comércio ao ambiente e à energia, passando pela agricultura e pela educação. Atualmente a própria organização afirma ter como objetivo:

Promover a ação conjunta de países comprometidos com a democracia e a economia de mercado em todo o mundo, no sentido de: apoiar o desenvolvimento económico sustentável; promover o emprego; melhorar os níveis de vida; manter a estabilidade financeira; apoiar o desenvolvimento económico dos países e contribuir para o crescimento do comércio mundial (OCDE, 2012: 2).

O órgão de topo no governo da OCDE é o Conselho que é presidido pelo Secretário-Geral e que é constituído pelos representantes (embaixadores) dos países membros e um da Comissão Europeia. O Conselho delibera por consenso e uma vez por ano reúne a nível ministerial para discussão das prioridades do trabalho da organização. Outro órgão da OCDE é o conjunto dos Comitês especializados compostos por funcionários e especialistas dos vários países, havendo atualmente cerca de 250 comitês, grupos de trabalho e de especialistas, que integram cerca de 40 mil representantes. O outro órgão é o Secretariado composto por um Secretário-Geral e Secretários Adjuntos que tutelam a administração constituída por direções, divisões, centros e outros departamentos que integram cerca de 2500 funcionários e gerem (em 2013) um orçamento de 347 milhões de euros (www.oecd.org).

A direção de educação (*Directorate for education and skills*) foi criada em 2002 e integra cerca de 100 funcionários. Anteriormente, a educação integrava a direcção de assuntos sociais, emprego e educação. O trabalho realizado na direção de educação enquadra-se em quatro programas supervisionados por quatro estruturas, cada uma delas com o seu próprio orçamento e mandato: o comité de educação (*Education policy committee*), o comité de governo do *Centre for Educational Research and Innovation (CERI governing board)*; o comité de governo do programa de gestão do ensino superior (*Institutional management in higher education governing board*) e o comité do PISA (*PISA governing board*) (OCDE, 2012).

A OCDE é um dos maiores editores do mundo, especialmente nas áreas das políticas públicas e da economia, publicando anualmente cerca de 250 novos títulos (Martens e Jakobi, 2010). A sua biblioteca digital, que inclui todas as publicações e bases de dados da organização desde 1998 (e que inclui também as publicações da Agência Internacional de Energia, da Agência de Energia Nuclear e do Fórum Internacional de Transportes), tem hoje 390 bases de dados, 2500 “*working papers*”, 5500 livros, 14 mil tabelas e 21 mil capítulos e artigos (Istance, 2011).

1.4.2 A OCDE e a educação hoje

Antes de entrar na análise da influência da OCDE na construção das políticas públicas de educação nos Estados membros e designadamente em Portugal, valerá a pena sistematizar os aspetos essenciais do pensamento da organização na política educativa nos tempos atuais. Numa organização complexa, composta por muitos membros, programas diversos e intensa atividade de produção de ideias, torna-se difícil naturalmente fazer tal sistematização. Assim, usaremos como referência a publicação mais recente da OCDE sobre a sua própria perspetiva atual sobre a educação: *Education Today 2013 – The OECD Perspective* (2012), que constitui “uma *framework* para a gestão do conhecimento em educação integrando as evidências das análises realizadas e em curso” (p. 4) e que teve o seu início em 2009.

A publicação foca oito temas, que refletem as prioridades no trabalho mais recente da organização, enunciando diversas recomendações de política para cada um deles. As conclusões e recomendações de política sobre cada tema baseiam-se nos mais significativos e importantes trabalhos realizados pela organização no século XXI, como os relativos aos resultados do PISA, os diversos *Education at a Glance*, os diversos *Education Policy Analysis* e outros relatórios de carácter transversal como *From Initial Education to Working Life* (2000), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers* (2005), *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care* (2006), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education* (2007), *Improving School Leadership: Policy and Practice* (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society* (2008), *The High Cost of Low Educational Performance* (2010), *Teaching Practices and Pedagogical Innovation: Evidence from Talis* (2012) *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies* (2012), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care* (2012), *Equity and Quality in Education* (2012), entre muitos outros.

O primeiro tema do relatório é a Educação de Infância (*Early Childhood and Care*). As principais conclusões da organização refletem um progresso significativo nas taxas de envolvimento na educação pré-escolar na maioria dos países que atingem já a média de 79% (83% nos países europeus) para os 4 anos de idade. Por outro lado, os resultados do PISA 2009 mostram que os jovens de 15 anos de idade que tiveram pelo menos um ano de educação pré-escolar obtiveram melhores resultados do que os que não tiveram, mesmo tendo em conta o estrato socioeconómico, atingindo essa diferença os 54 pontos na leitura. Também os

resultados do PISA mostram uma associação entre melhores performances dos alunos e maior duração da educação pré-escolar, baixos rácios alunos/professor e ainda mais elevada despesa por aluno.

As treze recomendações de política podem ser sintetizadas nas seguintes orientações (*policy directions*):

- Colocar o bem-estar, o desenvolvimento precoce e a aprendizagem no centro das abordagens na educação de infância;
- Dar autonomia, financiamento e apoio aos serviços de educação de infância tendo em conta a sua ligação à qualidade da prestação dos mesmos;
- Melhorar a qualificação, formação e condições de trabalho do pessoal ao serviço;
- Envolver as famílias e as comunidades.

O tema seguinte respeita à Escola (*Schooling – Investments, Organization and Learners*). As principais conclusões da OCDE mostram que houve um maior investimento na escola primária e secundária (incluindo nos salários dos professores) nos países membros. Assim, só uma pequena minoria (menos de 10%) dos alunos não completa a escolaridade obrigatória e a despesa por aluno cresceu em quase todos os países desde 2000. Entre 2000 e 2010 também os salários dos professores tiveram melhorias reais na maioria dos países da organização, ainda que alguns tenham um modelo de contratação assente numa carreira profissional e outros tenham um modelo de recrutamento baseado no posto de trabalho e que, de acordo com o TALIS, as concepções de ensino dos professores tenham significativas diferenças, com um predomínio de uma abordagem mais construtivista no norte da Europa, Austrália e Coreia e uma abordagem mais transmissiva no sul da Europa e América do Sul. Por outro lado, o número de horas curriculares anuais não mostra qualquer associação com a performance académica, conforme os resultados do PISA e até, em muitos países, um número elevado de horas curriculares de matemática mostra-se associado a fracos resultados, contrariamente a um número moderado de aulas. Por sua vez, a liderança escolar continua a mostrar-se crucial na escola, através da criação de condições organizacionais e educacionais para a eficácia e a qualidade do ensino e da aprendizagem. Quanto aos computadores, praticamente todos os alunos estão hoje familiarizados com o seu uso, mas tal é mais comum em casa do que na escola e existe uma correlação entre a performance académica e o uso do computador em casa, mas não na escola. Alguns países persistem no recurso à repetência apesar dos custos quer para os indivíduos quer para o sistema. Em Portugal, Espanha, Bélgica e Holanda os custos diretos da repetência ultrapassam 8% da despesa total anual em educação. Por fim, nos países

da OCDE, a educação primária e secundária é maioritariamente assegurada por instituições públicas e em alguns países (como a Finlândia e a República Checa) não são mesmo permitidas instituições privadas.

Das vinte e oito recomendações, os autores destacam as três seguintes orientações no sumário executivo:

- Desenvolver competências para uma liderança escolar eficaz e torná-la uma função/profissão atrativa;
- Alargar a diferenciação profissional entre professores novos e experientes, melhorando a eficácia;
- Promover um maior uso dos computadores na escola e a investigação experimental sobre os respetivos efeitos.

No tema Transição para a Vida Ativa (*Transitions beyond Initial Education*) as primeiras conclusões referem a generalização da educação secundária, com taxas de escolarização de 87% para os 17 anos e de 73% para os 18 anos, com crescimentos médios, de 1995 a 2010, de 10% no grupo 15-19 (mais de 15% em Portugal, Irlanda, Polónia e México). Também a conclusão da educação secundária teve grande incremento, especialmente relevante nas mulheres, com taxas de conclusão, no tempo previsto, de 74%, para 66% nos homens. A expectativa para o futuro para os jovens adultos é a de completarem, em média, 7 anos de educação entre os 15 e os 29 anos, mas não da mesma forma em todos os países. Assim, há países que não misturam a educação com o emprego, enquanto noutros uma parte importante da educação é realizada em simultâneo com o emprego. Em geral, a formação vocacional e profissional tem sido negligenciada e, havendo um relativo equilíbrio entre o número de alunos na formação geral (54%) e na formação vocacional (46%), existem enormes diferenças entre países. Em 2010, um em cada jovem adulto (15-29 anos) não estava nem empregado nem em educação ou formação, mas a crise dos últimos anos tem vindo a incrementar este número. Das vinte e nove recomendações apresentadas, destacam-se as seguintes três orientações:

- Assegurar que a educação vocacional promove a combinação adequada de competências para o mercado de trabalho;
- Reformar os sistemas de orientação de forma a garantir a todos adequada orientação escolar e profissional;
- Fazer uso generalizado e eficaz da aprendizagem em contexto de trabalho.

Outro dos temas focados é a Aprendizagem ao Longo da Vida (*Lifelong Learning and Adults*). Nesta área, continua a verificar-se uma baixa participação dos adultos em ações formais ou informais de educação e formação ao longo da vida e só um em cada dezasseis adultos, de 30 a 39 anos, participa em ações formais de educação e cerca de um terço da população adulta (25-64 anos) participou em ações informais, apesar de uma grande parte dos adultos mostrarem baixos níveis de proficiência em competências básicas como literacia, numeracia, resolução de problemas e familiarização com as tecnologias da informação e comunicação e a investigação neurológica mostrar largos benefícios da aprendizagem em idades mais avançadas. Assim, as orientações de política enunciadas são as seguintes:

- Desenvolver políticas ao nível de sistema para uma efetiva educação dos adultos;
- Assegurar um cofinanciamento adequado à educação de adultos;
- Promover um debate ativo sobre a natureza do ensino, aprendizagem e avaliação;
- Assegurar os necessários recursos humanos, materiais e financeiros.

Quanto a Resultados, Benefícios e Retornos da Educação (*Outcomes, Benefits and Returns*) o relatório refere os resultados do PISA 2009 para especificar que, na maioria dos países, cerca de 10% dos alunos não ultrapassam o nível mais baixo de literacia em leitura e menos de metade alcançam o nível 3 e que todos os países, excetuando a Coreia, apresentam baixos resultados em literacia digital. Também somente 4,1% dos alunos apresenta resultados de nível 5 ou superior nas três áreas testadas (leitura, matemática e ciências). O relatório evidencia também que o investimento na educação de infância tem significativos retornos para o indivíduo e para a sociedade e que a conclusão do ensino secundário é um importante fator contra o risco de desemprego em quase todos os países. Também a relação entre o rendimento e o nível de educação atingido se mostra clara na maioria dos países, especialmente para o ensino superior. Para além disso, há uma relação entre educação e o bem-estar e progresso social expresso em diversos resultados sociais como melhoria da saúde, redução do crime e maior envolvimento cívico e social, devido, entre outros aspetos, aos efeitos na melhoria das capacidades cognitivas, sociais e emocionais e nas atitudes face ao estilo de vida e à cidadania ativa. Por isso, o reconhecimento de competências e aprendizagem formal e informal mostra, também, benefícios económicos, educacionais, sociais e psicológicos.

Como principais orientações de política, são apresentadas as seguintes:

- Desenvolver o interesse dos estudantes pelas ciências, matemática e tecnologia;

- Promover a similaridade de resultados entre escolas;
- Clarificar os retornos da formação, melhorando a informação e removendo barreiras estruturais;
- Promover um envolvimento dos pais na educação dos filhos, desde o nascimento e de forma continuada.

No respeitante à Equidade e Igualdade de Oportunidades (*Equity and Equality of Opportunity*) o documento começa por afirmar que não há contradição entre equidade e eficiência em educação e que o investimento nas fases mais precoces melhora quer a equidade em educação quer a eficiência económica. Refere, igualmente, que os países com altos níveis de qualidade e de equidade promovem a heterogeneidade de estudantes e rejeitam estruturas de diferenciação prematura, alertando que a livre escolha da escola pode eventualmente estimular a qualidade, mas comporta sérios riscos para a equidade. O documento realça ainda que os resultados escolares são mais fracos nas escolas em que a maioria dos alunos provém de famílias desfavorecidas e que os imigrantes defrontam mais dificuldades do que os outros alunos, mas, na maioria dos 13 países (entre os quais Portugal) que mostraram melhorias significativas na leitura de 2000 para 2009, tais ganhos devem-se à melhoria do desempenho dos alunos mais fracos. Por fim, refere que o reconhecimento de aprendizagens formais e não-formais melhora a equidade e que os sistemas escolares mais bem-sucedidos asseguram a todos os estudantes, independentemente do seu background socioeconómico, iguais oportunidades de aprendizagem.

Do largo número de recomendações de política, ressaltam estas orientações:

- Eliminar a repetência;
- Gerir a escolha de escola de forma a evitar a segregação e o aumento das desigualdades;
- Reforçar a aprendizagem da língua veicular para os imigrantes;
- Apontar aos baixos resultados, para além do *background*.

O documento contém ainda recomendações relativas ao ensino superior (*Higher Education*) e à gestão do conhecimento e inovação (*Innovation and Knowledge Management*), destacando-se neste capítulo a recomendação relativa à necessidade de melhorar as ligações entre investigação, políticas e práticas.

Como conclusão, poderemos, pois, referir que a globalidade das recomendações mostra que a OCDE continua a seguir uma abordagem da educação e da formação como um processo

“ao longo da vida” e que o foco do seu trabalho nesse campo se situa atualmente nas competências dos alunos mas também dos professores e dos diretores, na qualidade dos contextos e dos resultados educativos e na relação destes com a vida ativa, na equidade dos sistemas escolares e da ação das escolas, na inovação dos processos e na gestão do conhecimento, no que constitui uma continuidade, ainda que ajustada e atualizada a novos problemas e desafios, das prioridades estabelecidas em fases anteriores da respetiva ação, passando da referência do “capital humano” à referência da “sociedade do conhecimento” (cf. Papadopoulos, 2011).

1.4.3 A OCDE e a transnacionalização das políticas de educação

Na convenção fundadora da OCDE, assinada a 14 de Dezembro de 1960, não havia qualquer referência explícita à educação como integrando os objectivos da organização, mas

... a dominância dos objectivos económicos na OCDE foi sempre temperada pelo reconhecimento da dimensão social do crescimento económico, reforçado por igual e crescente preocupação da importância do capital humano... O conceito de capital humano era novo nesses tempos; 50 anos depois, chama-se ‘sociedade do conhecimento’: a semântica mudou mas a ideia permanece (Papadopoulos, 2011:85).

É pois a adoção do conceito de capital humano que torna a questão educativa, não só incontornável, mas até central na análise das políticas do desenvolvimento económico e portanto nas preocupações e no trabalho da OCDE. E é provavelmente esse conceito, ainda que sob outras designações e formatos resultantes da evolução, quer dos contextos políticos, sociais e económicos quer do pensamento e do conhecimento no âmbito das políticas públicas e da sociologia, que continua a colocar a importância da questão educativa na análise das políticas públicas relativas ao desenvolvimento económico e social.

Tal facto tem conduzido diversos autores (Henry et al., 2001; Stoer, 2002; Antunes, 2007) à conclusão que o interesse e a acção da OCDE pela política educativa é exclusivamente relativo ao papel desta como instrumento da política económica. Outro, no entanto, ainda que na mesma linha de análise, consideram que a organização foi importante na criação de uma agenda globalmente estruturada para a educação (Dale, 2004, 2008) ou na construção do campo das políticas educacionais globais (Lingard e Grek, 2007). Papadopoulos (2011:85) afirmando embora a existência e a importância dessa relação, refere que:

Uma característica distintiva da abordagem da OCDE deve ser encontrada na orientação política da acção, na qual a educação se relaciona com contextos alargados de natureza social, económica e cultural... A análise das políticas de educação está ligada à análise da construção das políticas de forma lata, num processo complexo de influência recíproca e de causa e efeito, no qual a educação contribui da mesma forma que responde aos desenvolvimentos da acção política.

A verdade, porém, é que independentemente do ponto de vista da análise parece irrefutável a conclusão de que a OCDE tem constituído, desde a sua fundação, uma instituição com significativa influência na construção, regulação e avaliação das políticas públicas de educação (e diversas outras) dos países membros e até de diversos outros. De acordo com Rinne e outros (2004: 455) a organização

... estabeleceu-se como uma espécie de ‘eminência parda’ da política educacional dos países industrializados “ e “reclama para si própria um papel central na recolha, processamento, classificação, análise e divulgação da informação relevante nas políticas educacionais – o controle extensivo da informação em educação.

A forma como se exerce a influência da organização constitui, pois, um interessante objeto de estudo. Desde logo é relevante assinalar que a organização não tem capacidade legal sobre os seus membros. Por outro lado, também não possui instrumentos significativos de financiamento a programas de assistência. Assim, parecem afastadas as análises e explicações baseadas em mecanismos coercivos, sejam eles de natureza legal ou normativa sejam de natureza financeira. Restam, pois, os argumentos assentes no conhecimento, reputação e persuasão.

Os estudos aprofundados sobre o papel e a influência da OCDE nas políticas públicas de educação não abundam e são recentes. Para além de Papadopoulos (1994), antigo diretor-adjunto para a educação da organização, podemos referir Henry et al. (2001) e Rinne e outros (2004). Mais recentemente, após a difusão dos relatórios *Education at a Glance* e, principalmente, após a divulgação dos resultados do PISA, novos estudos foram publicados, especialmente centrados nos impactos desses resultados nas políticas públicas de educação (Lingard & Grek, 2007; Grek, 2009; Baird et al., 2011; Bieber & Martens, 2011; Jakobi e Teltemann, 2011; Breakspear, 2012). Também para o caso português foram publicados recentemente estudos sobre a influência da OCDE nas políticas públicas de educação, dos quais podemos referir Carvalho et al. (2011) e Leite e Fernandes (2012). O primeiro relativo à influência do PISA de que falaremos mais à frente e o segundo onde, entre outros aspetos, são

analisadas “medidas de política que constituíram foco de estudos curriculares desenvolvidos em Portugal (entre 1997 e 2008) e que desafiaram as escolas e os professores com novas obrigações... Estas medidas de política estão ligadas com políticas internacionais por um processo designado por *policy transfer* (Dolowitz et al. 2000) ou *policy borrowing* (Ball, 2001)” (Leite e Fernandes, 2013: 37) As autoras identificam 15 medidas das quais 9 consideram ter sofrido influência da OCDE: DL 6/2001 (regulação do currículo do ensino básico), DL 7/2001 (regulação do currículo do ensino secundário), Lei 31/2002 (sistema de avaliação das escolas do ensino não-superior), Desp. Norm. 50/2005 (planos de recuperação, acompanhamento e desenvolvimento no âmbito da avaliação sumativa interna), Desp. Conj. 370/2006 (grupo de trabalho para a definição dos referenciais de autoavaliação e avaliação externa das escolas, Despacho 12560/2006 (escola a tempo inteiro), DL 3/2008 (regulação da educação especial), DL 75/2008 (regime autonomia e gestão das escolas), DL 205/2009 (alterações ao estatuto da carreira docente universitária).

Papadopoulos (1994): A OCDE e a educação

A obra de George Papadopoulos (1994) antigo diretor adjunto para a educação, é uma referência incontornável na análise da organização e especialmente na sua ação no âmbito da educação. Trata-se da primeira publicação sobre o assunto, cobrindo um longo período de tempo, 1960 a 1990, que analisa de forma bastante exaustiva a ação da OCDE na educação, não só do ponto de vista estrutural e cronológico mas, também, do ponto de vista da construção, desenvolvimento e implementação das políticas, com um olhar muito informado, ainda que necessariamente marcado pela natureza das funções do autor na organização. Sendo, pois, na prática, um documento interno, ou, pelo menos, concebido dentro da organização, é, no entanto, de grande importância para análise da ação da mesma, porque organiza um discurso próprio de racionalização da ação da OCDE, dos seus objetivos, da sua estrutura e da construção e da dinâmica do sistema de referenciais de atuação.

Na análise da génese da OCDE e da sua intervenção nas políticas de educação, verificamos que a mesma se iniciou ainda antes da criação da organização como OCDE e ainda sob o formato de OECE. Em 1958, na sequência do “choque do Sputnik”, os Estados Unidos (que, à data, não eram membros da organização) oferecem uma subvenção de meio milhão de dólares

para o desenvolvimento de um programa de atividades no domínio das necessidades de pessoal técnico e científico. Na sequência, a organização aprova o citado programa. Assim, é criado o Bureau du Personnel Scientifique et Technique (BPST) com o seu comité diretor, que mais tarde originarão a direcção dos assuntos científicos (DAS) e o comité do pessoal científico e técnico (CPST) que, em 1970, se transforma em Comité da Educação.

Porquê considerar este programa como o passo essencial no início da ação da OCDE nas políticas de educação? Da análise de Papadopoulos podemos concluir que seria porque o programa assumia, desde logo, nos seus objectivos, que o problema era de índole educativa, não só no sentido específico da formação e recrutamento de pessoal científico e técnico, mas também na educação de base, quer do ponto de vista dos programas e métodos de ensino quer do ponto de vista do alargamento do acesso ao ensino secundário e superior.

As questões da educação e da política educativa ganham ainda mais relevo e significado dentro da OCDE com a criação do CERI (*Centre for Educational Research and Innovation*), em 1968. O CERI, composto por representantes dos países aderentes, respondia à ideia que era necessário dar aos sistemas educativos a capacidade de mudar e de inovar para lhes permitir reagir de maneira apropriada às pressões e aspirações do mundo moderno e, assim, a respetiva agenda orientava-se para a inovação, no sentido de identificar e analisar novos problemas e tendências na educação.

Para Papadopoulos, conforme as próprias conclusões, nos trinta anos em análise, podem distinguir-se basicamente duas fases da ação da organização nas políticas de educação, para além dos anos da génese nos finais da década de 50. A primeira fase respeita à década de 60 e vai até meados dos anos 70 – mais precisamente até à recessão de 1973/75. O próprio chama a esta fase “*Idade de ouro do crescimento do ensino*” (p.39). De acordo com o autor,

neste período a palavra-chave é crescimento, na economia, na demografia e na educação. Isso permitiu visar simultaneamente todo o conjunto dos objetivos educativos, com prioridade para o aspeto social e a igualdade de oportunidades (p. 222).

O ponto de partida terá sido a conferência de Whashington, em 1961, consagrada ao tema “Políticas de crescimento económico e de investimento no ensino” com continuidade na conferência de Paris, em 1970, sob o tema “Políticas de Expansão do Ensino”. Nesta fase, emergiu e consolidou-se “a planificação da educação”, inicialmente a partir das projeções sobre as necessidades de mão-de-obra e depois, tendo em conta também a procura social, foi

lançado o primeiro projeto de intervenção da OCDE nas políticas de educação dos países membros, o Projeto Regional do Mediterrâneo.

Com a recessão dos anos 70 e os constrangimentos que a mesma trouxe para os recursos públicos, a situação modificou-se e

... o aspeto social e a igualdade de oportunidades cederam lugar a considerações económicas na repartição e utilização dos recursos alocados à educação e na definição das finalidades educativas. O desenvolvimento da educação que, até aí, obedecia formalmente à lei da procura, passou, em larga medida, a orientar-se em função da oferta (p. 222).

Tal provocou a procura de uma reorientação das políticas de educação, o que foi feito através da realização da primeira conferência ministerial sobre educação, que veio a ter lugar em Outubro de 1978. Nela, os ministros debruçaram-se especialmente sobre dois temas, a partir de dois relatórios preparados previamente: *“Educação e vida ativa na sociedade moderna”* e *“Políticas de educação e tendências”*. Da conferência resultou, pela primeira vez na organização, uma “Declaração” formal inspiradora das futuras políticas de educação e dos trabalhos a realizar pela OCDE. Face ao contexto, a relação entre a educação e vida ativa assumiu papel relevante, com prioridades dirigidas ao ensino e formação profissional e à reorganização do ensino superior. Durante os anos 80 acentuou-se a preocupação com a melhoria da “pertinência” e da “qualidade” da educação, o que levou a ação da OCDE a orientar as suas atividades em torno de três aspetos essenciais (p.181):

- Consideração das necessidades dos desfavorecidos;
- Educação e reestruturação económica;
- Qualidade do ensino.

Tais preocupações orientaram a segunda e terceira conferências ministeriais de educação realizadas em 1984 e em 1990, sobre os temas *“A educação na sociedade moderna”* e *“Uma educação e formação de qualidade para todos”*. Associadas a tais temas aparecem, pois, outras preocupações como o uso das novas tecnologias da informação no ensino, a eficiência e a eficácia das escolas e dos sistemas escolares e, naturalmente, a questão dos indicadores que permitam aferir, avaliar ou comparar as características e os resultados – questões que irão estar presentes nas décadas seguintes.

Rinne et al. (2008), na análise que fazem à obra de Papadopoulos, acrescentam às fases da ação da OCDE nas políticas de educação que este refere “uma fase pós-Papadopoulos”, desde

o início dos anos 90 até à atualidade, que designam por “fase da economia da educação e monitorização da qualidade”.

A partir do final dos anos 80, instalou-se na OCDE uma preocupação com a produção de indicadores que permitissem a comparabilidade dos sistemas a nível internacional e que fossem simultaneamente relevantes para a tomada de decisão a nível nacional. Assim, a organização lançou um programa (INES - *Indicators of Education System*) para o desenvolvimento de um sistema de indicadores, através da recolha de informação nos diversos países para atingir tal objetivo. A produção de dados voltou a assumir um papel de relevo na organização, mas agora, ao contrário do acontecera nos anos 60 e 70, com uma nova dimensão de comparabilidade e, portanto, com uma importância renovada pela pressão assim exercida sobre a definição e implementação das políticas públicas de educação.

Com o aparecimento do PISA, em 2000, a capacidade de ação de influência da organização aumentou. A OCDE, para além da recolha de dados nos diversos países, passou a definir o *output* educativo e a produzir diretamente os dados sobre o mesmo, o que irá permitir que a sua ação se desenvolva de forma global, incluindo a definição do paradigma, a construção dos instrumentos, a recolha e tratamento dos dados e a formulação das conclusões, comparações, recomendações e orientações de política.

Numa consideração final, Papadopoulos dá o seu entendimento sobre a natureza da ação da OCDE nos trinta anos em análise:

Se a OCDE exerceu uma influência sobre as evoluções dos países, ela deve-se menos às novas ideias trazidas pela organização, do que à sua capacidade de ter em conta as ideias novas resultantes da investigação ou das posições políticas – cuja proporção varia com o tempo – de as desenvolver visando a sua aplicação e de conseguir que elas ocupem um lugar mais importante nas políticas nacionais (p. 223).

Nesta frase, Papadopoulos, reconhecendo a influência da organização nas políticas públicas de educação dos países, insere-a, no entanto, numa visão de “*soft power*” referenciada por outros autores e que assenta no conhecimento, reputação e persuasão.

Henry, Lingard, Rizvi e Taylor (2001): A OCDE, a globalização e a política educativa

A influência da OCDE nas políticas educativas no contexto da globalização e o seu impacto quer a nível internacional quer a nível nacional (Austrália) é o objetivo do estudo de Henry e

outros (2001). Neste estudo, é assumido que, no contexto da globalização atual, o principal objetivo da política educativa da OCDE é a produção de capital humano para o mercado global, conforme o neoliberalismo dominante. Assim, a OCDE é considerada como uma agência globalizadora que adquiriu o estatuto de “mediador internacional do conhecimento” e “ator político global” (p.84) e que se constituiu como uma “peça-chave de uma leitura predominantemente neoliberal da globalização” (p.36).

O estudo assume que a OCDE atribuiu uma grande importância aos problemas económicos e sociais dos países e incentivou-os a empreender reformas políticas que, de acordo com os autores, tentou conduzir. Tais mudanças na agenda económica e social dever-se-ão à crescente pressão da globalização o que conduziu a tensões dentro da organização e a alterações no discurso sobre a equidade e ao predomínio da lógica performativa ainda que a inclusão/exclusão social se apresente como um novo quadro de referência para a educação, após a evidência das desigualdades sociais acentuadas pela globalização.

O estudo conclui ainda que os indicadores de políticas educativas da OCDE servem, não só para comparações dos sistemas educativos, mas também para formatar as agendas políticas e prioridades educativas dos Estados, contribuindo essencialmente para uma homogeneização cultural. Isto torna-se especialmente evidente nos documentos designados “*Analysis*” em que são apontadas recomendações de ação para os países, baseadas nos indicadores educativos. Tal acontece porque, de acordo com os autores, entre as elites políticas e burocráticas prevalece um consenso epistemológico de um novo paradigma de política baseada em números.

Os autores abordam também os casos australianos de aprendizagem ao longo da vida e do ensino superior, analisando a influência da OCDE e discutindo as possibilidades de articulação entre as tendências homogeneizadoras associadas à globalização e as possibilidades de adoção de políticas educativas adaptadas às condições nacionais, considerando ainda que, no respeitante ao ensino superior, a influência da OCDE reflete uma determinada perspetiva de globalização, não sujeita a qualquer análise crítica, que se alicerça num discurso neoliberal e no *new public management*.

Por fim, são analisadas as perspetivas futuras de ação da OCDE, que colocam vários dilemas, tendo em conta “as contradições neoliberais” na “lógica vazia da performatividade” e da “armadilha do *think-tank* liberal”, as políticas de globalização com referência à

exclusão/coesão social e à “*accountability*” e as políticas futuras para um mundo em mudança abrangendo temas como a “*governance*” e as finalidades da educação.

O estudo insere-se, pois, numa linha de análise da ação da OCDE no quadro duma visão da globalização das políticas educativas resultantes da globalização económica. Em tal análise, a globalização é conduzida por uma ideologia neoliberal que tem em vista a manutenção do sistema capitalista e as organizações internacionais ou transnacionais são os seus principais instrumentos em vários campos de ação política, designadamente na educação.

Na análise da globalização da educação, o estudo insere-se na perspetiva de Dale (2001) segundo a qual as agências internacionais ou transnacionais orientam a sua ação pela “construção de uma agenda globalmente estruturada para a educação” como acima referido.

Rinne, Kallo e Hokka (2004): As políticas de educação da OCDE e a Finlândia

A investigação de Rinne et al (2004) respeita aos mecanismos utilizados pela OCDE na influência sobre as políticas de educação dos países e faz o estudo empírico do caso finlandês. Conclui que a influência da OCDE é baseada na “gestão de informação global e supranacional”, utilizando como instrumentos: análises de política, estatísticas e indicadores e exames nacionais e temáticos. Assim, a organização “assumiu, nas últimas décadas, uma posição dominante como fonte de conhecimento” (p.475).

O estudo apresenta quatro fases da acção da OCDE ao longo da sua história e analisa a conexão das mesmas com a política educativa finlandesa. As quatro fases são caracterizadas do seguinte modo:

I – Anos 60 – *Fase da Guerra Fria e da “Grande Ciência”*: confiança nas teorias económicas da educação; desenvolvimento do planeamento da mão-de-obra; ênfase no estudo das ciências naturais.

II – Anos 70 – *Fase dos objetivos sociais e educação recorrente*: Ênfase nos objetivos sociais e no ideal de igualdade educativa; educação recorrente como solução dos problemas económicos e sociais; falhanço e criticismo do projeto dos indicadores.

III – Anos 80 – *Fase da procura*: empenho na resposta aos problemas económicos e sociais causados pela reestruturação dos países industrializados; promoção da transição da escola para a vida ativa, melhoria da qualidade da educação e expansão das oportunidades educativas; início do projeto dos indicadores (INES).

IV – Anos 90 – *Fase da monitorização da qualidade e da economia da educação*: expansão da esfera de atividade da OCDE e do número de países membros; retorno das teorias da economia da educação; a OCDE toma o papel de avaliador da qualidade da educação e dos resultados escolares (PISA) nos países membros; temas recorrentes: capital humano e social, papel da educação numa economia baseada no conhecimento e na aprendizagem ao longo da vida.

De acordo com os autores (e como referido já por Henry et al., 2001), os principais instrumentos de ação da OCDE são os exames aos países e os exames temáticos, sendo os primeiros relativos a um só país e os segundos cobrindo um determinado tema em diversos países. A participação nestes exames é voluntária e depende de acordo entre os países e a OCDE. Começam com um relatório nacional feito pelo país, que é lido por uma comissão de avaliação composta por três a seis peritos designados pela OCDE, incluindo um representante do secretariado da organização, sendo os restantes membros externos à organização, usualmente professores universitários ou investigadores ou funcionários de alto nível da administração pública. A comissão realiza, em seguida, uma visita de trabalho ao país em questão e elabora um relatório e um conjunto de questões que são depois discutidos numa reunião (*confrontation meeting*) entre representantes da OCDE e do país e os membros da comissão, resultando daí a publicação de um relatório final contendo todas as peças do processo. Nos anos 90, a OCDE acrescentou aos seus mecanismos o *follow-up* do exame e a monitorização da implementação das recomendações, através de relatórios do país em causa.

Nos exames temáticos, são objeto de estudo vários países para um mesmo tema e são analisadas as iniciativas políticas e inovações de cada país e avaliados os efeitos, a uniformidade e a eficiência das diferentes abordagens adotadas.

Os autores fazem depois a análise dos exames de política e dos exames temáticos realizados pela OCDE na Finlândia e as respostas finlandesas em termos de políticas públicas. Os exames nacionais considerados são os realizados em 1982 ao sistema escolar, o de 1985 à globalidade do ensino superior e o de 2003 somente ao politécnico. Os exames temáticos estudados foram o relativo à transição da escola para a vida ativa, realizado em 1999, o respeitante à educação de infância, realizado em 2001, e o relativo à educação de adultos, que teve lugar também em 2001.

Com base nestas análises, o estudo conclui que a OCDE teve uma grande influência na política de educação finlandesa. Conclui ainda que a influência da OCDE nas políticas de

educação tem sido crescente, com particular relevância, no caso finlandês, para a última década estudada. Tal não se deverá, porém, exclusivamente à influência da OCDE, mas a uma nova agenda global de política educativa. O estudo conclui ainda que a Finlândia tem sido precoce na adoção dessa agenda e parece ser ainda mais expedita do que as recomendações da OCDE propõem na adoção e implementação de reformas de larga escala.

1.4.4 A OCDE e os indicadores

O programa INES

Como já foi referido, a partir da década de 90, teve lugar na OCDE um trabalho de construção, compilação e divulgação de indicadores (*International Indicators and Evaluation of Educational Systems – INES*), o qual irá ter grande importância na orientação da ação da organização e nas políticas públicas de educação dos países, designadamente através dos relatórios anuais *Education at a Glance*.

A monitorização do progresso e da experimentação nos sistemas educativos depende fortemente de indicadores que habilitem os governos e outros grupos interessados a avaliar o contexto e o funcionamento da educação e dos resultados alcançados. Os indicadores educacionais podem revelar algumas das fraquezas mais críticas dos sistemas educativos e podem ajudar a desenhar as respetivas políticas corretivas (OECD, 1992: 10)

O interesse da OCDE pelas estatísticas educacionais vem desde os anos 60. Em 1964, a conferência europeia dos ministros da educação recomenda que a OCDE

... seja convidada a construir um modelo de manual em que sejam identificados com clareza os vários fatores envolvidos no planeamento do investimento em educação, para que os países membros possam dispor de uma base para a compilação de estatísticas comparáveis (Papadopoulos, 1994: 53-54).

Assim, o interesse no trabalho estatístico e de análise quantitativa, que já existia no quadro do comité para o pessoal científico e técnico (BPST) do Projeto Regional do Mediterrâneo (PRM) e do Programa para o Investimento e a Planificação do Ensino (IPE), ganhou novo ímpeto.

Em 1973, o comité de educação apresenta uma matriz geral de indicadores educacionais tendo em vista a medição do impacto da educação na sociedade. A matriz continha um total de

150 indicadores no âmbito de seis parâmetros: transmissão de conhecimentos, igualdade de oportunidades e mobilidade social, satisfação das necessidades económicas, desenvolvimento individual, transmissão de valores e utilização eficaz de recursos (OCDE, 1973). Mas tal trabalho não teve grandes consequências porque, à data, existia uma diferença enorme entre a conceção de modelos sofisticados de análise de sistemas e a sua efetiva aplicação às políticas de educação ou, como refere Papadopoulos (1994: 137), “as estatísticas educacionais eram tradicionalmente *input-oriented* e nenhum país mostrou suficiente interesse em realizar os esforços de investigação necessários para estabelecer as relações com os indicadores de resultados”.

Durante a década seguinte, as dificuldades epistemológicas na quantificação dos *outputs* educacionais associadas a objeções ideológicas à modelação quantitativa de questões humanas complexas, como a educação, obviaram ao desenvolvimento de uma abordagem mais centrada nos indicadores, dado que no próprio CERI se havia desenvolvido uma cultura crítica sobre os indicadores de resultado em educação (Henry et al., 2001). Mas a OCDE continuou, apesar disso, a compilar dados estatísticos e a publicar estudos, baseados em indicadores, sobre os países membros, como em 1974, 1975 e 1981 (Papadopoulos, 1994).

Na década de 80, porém, a pressão para o desenvolvimento de indicadores ressurgiu, especialmente por parte dos EUA, na sequência da publicação do relatório: “*A Nation at Risk: Imperatives for Educational Reform*”, em 1983, que havia sido encomendado pela administração norte-americana. Inicialmente houve grande resistência a tal pressão. Segundo Heyneman (1993: 375):

... a reação entre o *staff* foi inicialmente de choque e de profunda suspeita. Os que entrevistei acreditavam que era falta de profissionalismo tentar quantificar tais indicadores e que tal constituiria uma simplificação e mistificação dos sistemas dos países da OCDE que seria rejeitada pelos 24 países membros.

As pressões do governo republicano norte-americano, no entanto, receberam o apoio inesperado do governo socialista francês que pretendia também proceder a uma reforma do respetivo sistema educativo, ainda que com objetivos bem diversos dos norte-americanos, e que para o efeito considerava também indispensável a recolha de informação baseada em indicadores educacionais (Leibfried & Martens, 2009).

Assim, em 1987 realiza-se em Washington uma conferência sobre indicadores internacionais na qual a OCDE assume a tarefa de desenvolver um conjunto de indicadores

educativos. Tal objetivo é reiterado na conferência internacional de avaliação de sistemas educativos, que tem lugar em Poitiers (França) em Março de 1988. Finalmente, em Maio do mesmo ano, o *Governing Body* do CERI aprova o projeto *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* (INES), com o objetivo inicial de realizar um estudo exploratório sobre a construção de indicadores baseados em fontes existentes ou em novos dados produzidos em condições de razoável acessibilidade. Este trabalho fica a cargo de cinco redes, cada uma liderada por um país da organização (Henry et al., 2001): fluxos escolares (Austrália), resultados escolares (EUA), processos escolares (França), custos e recursos (Áustria) e atitudes e expectativas face aos sistemas educativos (Holanda). Em 1990 será ainda constituída outra rede, sobre educação e mercado de trabalho, liderada pela Suécia.

Em 1989 tem lugar a primeira assembleia geral do INES, em Semmering (Áustria), onde é apresentada uma lista inicial de 160 indicadores, ainda que todos estejam conscientes que “tal número era ingerível e inaceitável pelos decisores políticos” (Bottani, 1996: 280). Assim, na segunda assembleia geral, realizada em Lugano (Suíça) em 1991, a lista seria reduzida para 50 indicadores, sendo apresentado então o *draft* do relatório que viria a ser publicado no ano seguinte com o título *Education at a Glance*. A versão publicada conteria afinal 36 indicadores e era acompanhada de uma outra publicação, sobre os trabalhos realizados na construção dos indicadores, que se intitulava *The OECD International Education Indicators: A Framework for Analysis* e que seria desenvolvida e completada um pouco mais tarde, em 1994, com outra publicação, *Making Education Count; Developing and using international Indicators*. Para que serviriam, então, os indicadores educativos tratados no *Education at a Glance* (EAG)? Num trabalho pioneiro e de referência, Oakes (1986) havia já analisado a importância dos indicadores educativos na medição da eficácia dos sistemas educativos e na construção e avaliação de políticas. Como Bottani (1996) refere, os indicadores fornecem aos decisores políticos e aos utilizadores do sistema educativo informação sobre os resultados obtidos, a forma como o sistema funciona, a eficácia do serviço prestado, os problemas existentes além de uma visão geral, ou seja, “tornam os sistemas mais transparentes”. Mas o que o sistema de indicadores da OCDE acrescentou foi a dimensão da comparabilidade. Durante muito tempo os investigadores e técnicos da OCDE e outras organizações mostravam muitas cautelas no estabelecimento de comparações internacionais. Tal devia-se a dois tipos de razões. A primeira prendia-se com a alegada especificidade das culturas e objetivos educativos de cada país que tornava difíceis a definição de indicadores comuns, e a segunda,

com o facto de a OCDE funcionar por consenso, o que dificultava o estabelecimento de uma base de comparação.

Essa visão sofre, com o INES, uma profunda alteração. Em primeiro lugar, no pressuposto que as escolas, os processos educacionais e os sistemas educativos são essencialmente comparáveis, e em segundo lugar com a possibilidade de definir indicadores que sejam simultaneamente úteis a nível nacional, relevantes para a tomada de decisão e válidos na comparação internacional, como é referido na primeira edição do *Education at Glance* (1992: 9):

... os indicadores são seletivos e pretendem ser politicamente relevantes, fornecendo informação útil para a tomada de decisão e avaliação e... sendo válidos e fiáveis a nível nacional, são standardizados de forma a serem comparáveis entre os países da OCDE.

O INES assume assim um papel normativo e legitimador e introduz, na opinião de diversos autores (Henry et al, 2001; Nóvoa e Yariv-Marshall, 2003; Lingard e Grek, 2007), uma alteração no papel da OCDE na construção e implementação das políticas públicas de educação, passando de

...catalisadora e facilitadora do desenvolvimento das políticas dos Estados membros, centrada na ajuda a processos de disseminação, adaptação e apoio, para assumir o estatuto de mediador internacional de conhecimento e ator político global. (Henry, et. al., 2001: 84).

Na perspetiva de Heyneman (1993: 378), isto faz emergir “uma nova indústria de educação comparada” ou, na perspetiva de Nóvoa e Yariv-Marshall (2003), tal significa uma reincarnação da educação comparada numa forma de “governança” assente num novo e poderoso paradigma de “governança por números”.

Assim, a análise da evolução dos indicadores utilizados no EAG torna-se um elemento necessário no estudo da construção das políticas públicas de educação dos diversos países, mas também na influência que a OCDE tem, através deste mecanismo, na transnacionalização dessas políticas (Bottani, 1996; Henry et al., 2001, Lingard e Grek, 2007; Mendes e Gallego, 2009), sendo que, para alguns, tal visa simplesmente legitimar uma determinada orientação da agenda e prioridades das políticas públicas e, de certo modo, uma convergência das mesmas em todo o mundo:

Com o projeto dos indicadores passa a ter lugar uma política de mudança baseada numa orientação específica da direção e abordagem necessária para a reforma da educação. O INES tem um papel normativo e de legitimação do que designamos por uma ideologia global da mudança e da gestão da educação ligada à reforma alargada do setor público nos países

membros da OCDE. Esta “nova gestão pública” (*new public management*) ou aplicação do “managerialismo empresarial” à administração do setor público tem sido chamada “direção à distância” (*steering at a distance*) por assentar da definição de objetivos estratégicos e na avaliação do sucesso através de um conjunto de indicadores de performance. A OCDE foi um importante veículo dessa ideologia e os seus indicadores contribuíram para dirigir à distância e governar por números os diversos países. (Lingard e Grek, 2007: 11).

O PISA

Com o desenvolvimento do projeto dos indicadores (INES) e as sucessivas edições do *Education at a Glance* (EAG), começou a tornar-se nítida a questão dos resultados da aprendizagem (*outcome*). Na verdade, as estatísticas oficiais não mostravam os resultados obtidos pelos alunos no desenvolvimento das suas capacidades e competências e muito menos de forma minimamente comparável. Tal impossibilitava verdadeiramente dar conta dos êxitos e dos fracassos dos sistemas escolares. Podia suceder que um determinado sistema produzisse um baixo nível de retenção e um alto nível de diplomação mas o nível de competência dos seus alunos fosse muito baixo, mostrando um êxito aparente, ou podia suceder exatamente o contrário. Parecia pois necessário um instrumento para avaliar as competências que os alunos demonstravam realmente e que permitisse a sua comparação.

Tendo em conta as dificuldades de comparação dos diferentes indicadores de resultados usados nos diversos países, a OCDE acaba por decidir construir um sistema próprio de avaliação de competências dos alunos, o *Program for International Student Achievement – PISA*.

Em 1995, Tom Alexander, então diretor da secção de educação da OCDE, pôs a questão à consideração dos países membros, mas a maioria opôs-se por considerar isso uma “*intromissão inadmissível*” (Leibfried & Martens, 2009: 7). No entanto, em 1997, Alexander insistiu na proposta e a mesma acabou por ser aprovada pela maioria dos países.

Nascia assim o PISA. Na própria definição da OCDE (2009: 9):

O PISA representa um compromisso dos governos na monitorização dos resultados dos sistemas educativos através da medição do aproveitamento dos alunos de forma regular e com uma matriz comum internacionalmente acordada. Tal visa providenciar uma nova base para o diálogo na definição de políticas e para a cooperação na formulação e implementação de

objetivos educativos de forma inovadora que reflita a avaliação das capacidades que são necessárias à vida adulta.

Em 2000 teve lugar a primeira edição, repetindo-se as edições de três em três anos. Ao longo das primeiras 4 edições, o número de países participantes foi aumentando, verificando-se uma pequena diminuição na 5ª edição (2012), segundo os dados disponíveis até ao momento, como pode ver-se no quadro seguinte.

Quadro 1.8 - Número de países (e/ou regiões) participantes no PISA

Ano	Países OCDE	Países não OCDE	Total
2000	28	15 (11 dos quais em 2002)	43 (32+11)
2003	30	11	41
2006	30	27	57
2009	37 (1 dos quais em 2010)	37 (9 dos quais em 2010)	74 (64+10)
2012	33	30	63

Fonte: OCDE (www.oecd.org/pisa)

Participaram já nas edições do PISA um total de 76 países (ou regiões em alguns casos). Tendo em conta que os países membros da OCDE participaram na quase totalidade nas várias edições, é o número de países não membros da organização que tem vindo a aumentar, mostrando o crescente interesse pelo PISA nas várias zonas do mundo (estão presentes países de todos os continentes e subcontinentes). Tal traduz um crescimento da influência da OCDE como “mediador internacional do conhecimento” em educação e, por essa via, como “ator político global” (Henry et al., 2001: 84).

O PISA e as políticas públicas de educação

Apesar da divulgação dos primeiros resultados do PISA ter pouco mais de uma década, hoje existe já alguma evidência do seu impacto e influência na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de educação (Figazzolo, 2009; Breakspear, 2012). Diversos autores estudaram já o designado “efeito PISA” (*PISA effect*) (Grek, 2009) ou tentaram estabelecer relações entre este e as políticas públicas de certos países como a Alemanha (Ertl, 2006), a Espanha (Marchesi, 2006), a França (Mons e Pons, 2009; Dobbins e Martens, 2011),

a Dinamarca (Egelund, 2008), Hungria (Berényi e Neumann, 2009) ou Portugal (Afonso e Costa, 2009); ou de forma comparada em diversos países como Suíça e EUA (Bieber e Martens, 2011), Finlândia, Alemanha e Reino Unido (Grek, 2009), Inglaterra, Noruega, França, Canadá, Suíça e Xangai (China) (Baird, et al., 2011) ou EUA, Canadá, Xangai e Hong Kong (China), Finlândia, Japão, Singapura, Brasil, Alemanha, Inglaterra, Polónia e Suécia (OCDE, 2010); ou ainda em trinta e sete países e/ou economias da OCDE e países parceiros (Breakspear, 2012).

Os resultados da primeira edição do PISA (2000) tiveram especial impacto na Alemanha, tendo “caído como uma bomba” neste país (Leibfried e Martens, 2009). A colocação da Alemanha na parte inferior do ranking, nas três áreas testadas, provocou o que veio a ser designado pelo “*PISA shock*” (Grek, 2009) e “a política educativa tornou-se, da noite para o dia, tema de campanha eleitoral” (Leibfried e Martens, 2009: 7). Tal resultou em diversas medidas de reforma, como a aprovação de *standards* nacionais ou medidas de apoio aos alunos com dificuldades e aos emigrantes (Ertl, 2006).

Na Dinamarca também houve reações aos resultados do PISA, designadamente na dimensão da equidade que continuava a apresentar-se como um problema naquele país, apesar do significativo investimento feito em programas de apoio social. Também ali houve lugar a um importante debate político, tendo vindo a ocorrer diversas reformas que, à semelhança da Alemanha, incluíram a aprovação de medidas de apoio aos emigrantes e aos alunos com dificuldades e ainda o desenvolvimento de um sistema nacional de avaliação (Egelund, 2008).

O impacto do PISA não foi, no entanto, igual em todos os países. Grek (2009), no seu estudo sobre a Alemanha, a Finlândia e o Reino Unido analisa três reações diferentes. A primeira, já descrita como “*PISA shock*”, respeita a um largo debate público sobre os resultados com mudanças políticas subsequentes. O segundo, o “*PISA surprise*”, relativo à Finlândia, respeitou à obtenção, inicialmente inesperada, de elevados resultados, conduzindo a uma especial atenção e estudo internacionais. O terceiro, o “*PISA promotion*”, relativo ao Reino Unido, respeitou a uma promoção dos resultados pelo governo, apesar da pouca atenção dos *media*, no sentido de justificar e legitimar as propostas e as medidas de política em desenvolvimento.

Bieber e Martens (2011) encontraram também impactos muito diferentes do PISA nas políticas públicas de educação no estudo sobre a Suíça e os EUA, dois países que obtiveram resultados abaixo do esperado. Assim, enquanto na Suíça teve lugar uma reforma global do

sistema de educação no sentido de uma maior harmonização nacional (face à autonomia dos cantões) e de uma maior equidade, nos EUA o impacto do PISA foi quase nulo, como aliás na Nova Zelândia (Dobbins, 2010). Mas enquanto este país obteve elevados resultados que foram interpretados como legitimação e reforço das políticas existentes, nos EUA os resultados foram bem mais baixos. Tal é interpretado pelo facto de existir já anteriormente, nos EUA, uma perceção pública dos fracos resultados educativos e, desde o relatório, dos anos 80, “*A Nation at Risk*”, o sistema de educação estar sujeito a reformas constantes, e assim o PISA constituir somente mais um indicador no sentido já esperado.

Mais recentemente, no entanto, o governo norte-americano começou a revelar preocupação e interesse pelos resultados do PISA, lançando em 2010 um programa de adoção de *standards* e avaliações, em leitura e matemática, assentes em *benchmarks* internacionais, com o apoio da própria OCDE. Na preparação desse programa, o papel essencial do PISA encontra-se bem expresso no relatório, já referido, publicado com o sugestivo título: “*Strong Performers and Successful Reformers in Education – Lessons from PISA for the United States*” (OCDE, 2010) e que analisa os resultados e as políticas públicas de cinco países com elevado desempenho (Canadá – Ontário, China – Hong-Kong e Shanghai, Finlândia, Japão e Singapura) e de dois países com progressos rápidos e significativos (o Brasil e a Alemanha) e ainda breves considerações sobre algumas medidas de política tomadas em Inglaterra, Polónia e Suécia, terminando com as “lições para os EUA”. Esta metodologia, com “lições para...” a partir dos resultados do PISA foi também já usada para outros países como o México (2011), a Grécia (2011), o Japão (2012) e as Canárias – Espanha (2012).

Como dissemos, há já alguma evidência relevante - ainda que limitada - quer através de estudos de caso quer de estudos comparados, do impacto do PISA nas políticas públicas de um largo número de países. Em 2008, o próprio *Governing Board* do PISA encomendou uma avaliação externa do respetivo impacto nas políticas públicas. Tal estudo respeitou às edições de 2000 e 2003 e ainda aos primeiros resultados de 2006. Dos resultados obtidos (cf. Breakspear, 2012), salienta-se que o impacto é maior a nível nacional do que regional, local ou de escola, constituindo os decisores políticos o principal grupo interessado. Os resultados também mostraram que os países valorizam cada vez mais as competências avaliadas no PISA, que este é usado na maioria dos países para monitorizar a equidade e a *performance* e que a sua influência na definição das políticas públicas tem vindo a crescer ao longo do tempo.

Mais recentemente, a OCDE publicou um outro estudo sobre o impacto do PISA nas políticas públicas envolvendo trinta e sete países (Breakspear, 2012). Nesse estudo, pretendeu-se analisar, por um lado, o impacto do PISA na construção das políticas nacionais de educação e, por outro, o uso e integração do PISA nos instrumentos normativos de política dos diversos países.

O estudo investigou a dimensão em que o PISA, como *standard* internacional de performance dos sistemas escolares, foi integrado nas políticas e práticas educativas de cada país (p. 7). Este estudo fornece evidência que a maioria dos países tomou medidas de política ou iniciou reformas, de dimensão diversa, em resposta aos resultados do PISA, na sequência de alguma das respetivas edições... e que os países que mostraram respostas políticas mais substanciais se incluem nos grupos com resultados quer abaixo, quer acima da média (p. 27).

As críticas ao PISA

Apesar do crescente impacto do PISA nas políticas de educação (ou até por isso) o seu uso não deixa de ser objeto de diversas críticas, quer do ponto de vista concetual ou metodológico (Goldstein, 2004; Thomas e Goldstein, 2008; Mortimore, 2009; Bulle, 2011; Kreiner s/data) quer ainda no âmbito de um criticismo mais geral sobre as condições e limitações do uso de indicadores em educação comparada ou na definição ou avaliação das políticas de educação (Nóvoa e Yariv-Marshall, 2003; Lingard e Grek, 2007; Mons, 2007; Grek, 2009; Dubet, Duru-Bellat e Véréttout, 2012).

Fernandes (2004) sistematiza do seguinte modo os problemas, referidos por diversos autores e que persistem nos estudos internacionais de avaliação da aprendizagem dos alunos:

- Diversidade de currículos e contextos entre os vários países
- Equivalência das amostras, designadamente tendo em conta as diferenças no momento do início da escolaridade
- Tradução e interpretação dos instrumentos
- Diferenças entre os países na relevância curricular dos aspetos testados em cada item do teste
- Divergência dos resultados obtidos em cada país por diferentes instrumentos
- Dificuldades de controlo da seleção das amostras e aplicação dos testes em cada país

- Ausência de dimensão longitudinal no *design* dos estudos e natureza restritiva da modelação e análise dos dados.

Relativamente ao PISA, com a ajuda de Mortimore (2009), e de Baird et al. (2011) podemos sistematizar as principais críticas em nove aspetos, que naturalmente se relacionam e cruzam com as que foram anteriormente referidas para os estudos internacionais de avaliação de alunos, em geral:

- 1 – *Diferenças culturais* – Estudantes de diferentes *backgrounds* culturais (e são várias dezenas de países diferentes) reagem de forma diferente às mesmas questões e até à mesma situação de testagem, o que introduz dúvidas na interpretação dos resultados;
- 2 – *Tradução* – Há significativas diferenças no modo como as ideias podem ser transmitidas em cada língua. Também há línguas mais difíceis que outras e as que têm construções gramaticais mais regulares podem originar, por exemplo, menos problemas de leitura. Por outro lado, há alunos que não são testados na sua língua materna, como no Luxemburgo ou como os emigrantes de primeira geração.
- 3 – *Amostragem* – Todos os estudos feitos com base em amostras podem suscitar questões acerca da representatividade das amostras, podendo, neste caso, haver países que incrementem a presença de alunos mais competentes e diminuam a de alunos menos competentes, havendo estudos críticos sobre a ausência de alunos com necessidades educativas especiais. Este aspeto tem, no entanto, merecido especial atenção da estrutura técnica do PISA, tendo até já havido exclusões na publicação de resultados, como foi o caso do Reino Unido em 2003, cujos resultados foram remetidos para anexo, dado a amostra não ter sido considerada suficientemente boa.
- 4 – *Indiferença pelos currículos nacionais* – A concentração na leitura, matemática e ciência, conduz a uma visão parcial da educação, ao deixar de fora a história, a geografia, a educação cívica, as línguas estrangeiras e outras áreas importantes ensinadas nas escolas. Como tal parece inadequado o uso como medida essencial da “qualidade da educação” e como instrumento de julgamento definitivo dos sistemas nacionais de ensino.
- 5 – *Distorção das políticas* – Ao focar a atenção num conjunto limitado de competências, o PISA encorajará os governos a adotar uma abordagem *economicista* da educação e a desenvolver reformas exclusivamente inspiradas em critérios de eficiência e competitividade. Alguns críticos sugerem mesmo que as empresas privadas usadas no

trabalho do PISA procuram simplesmente aumentar a sua quota no crescente mercado de avaliação assim alavancado.

6 – *Design transversal* – Num design transversal existem sempre possibilidades de que as características das amostras possam mudar, tornando assim mais difíceis as comparações. Para fazer comparações válidas dos efeitos dos diferentes sistemas de educação ou para estabelecer causalidades de forma segura é necessário ter dados longitudinais, como refere Goldstein (2004): “ O relatório (de 2003) refere que o nível de literacia ‘tem um efeito direto líquido no rendimento primário, no emprego e na saúde’. Esses efeitos causais podem, na verdade, existir, mas não podem inferir-se de estudos transversais”.

7 – *Funcionamento diferencial dos itens e modelação de escalas* - O funcionamento diferencial dos itens ocorre quando pessoas de grupos com diferentes características culturais e com o mesmo “traço latente” (capacidade/habilidade) têm uma probabilidade diferente de dar a resposta certa a um determinado teste. A existência de tais itens coloca dúvidas à comparação dos resultados entre países e entre subgrupos em cada país e a sua eliminação, como aconteceu em alguns casos, vem colocar problemas à consistência e validade da escala final utilizada, resultante da agregação de “scores” ou de subescalas, tornando-se “inapropriada para usar em estudos comparativos internacionais”, como refere Goldstein na sua análise ao PISA 2003. Kreiner (s/ data), numa profunda análise metodológica ao PISA 2006, conclui mesmo que “a análise mostra forte evidência que o ajustamento da teoria de resposta ao item ao modelo de escala do PISA é inadequado e mostra também muito forte evidência de funcionamento diferencial dos itens (DIF) o qual afeta o ranking dos países” (O texto de Kreiner foi aliás objeto de fortes reações por parte da estrutura técnica do PISA, das quais destacamos a de Adams (2011)).

8 – *Efeito dos rankings nos sistemas nacionais* - Apesar da meticulosa apresentação de dados sobre domínios, contextos, atitudes e outros fatores das escolas e dos sistemas, o efeito público dos resultados do PISA está assente nos rankings dos países. Isto tem encorajado o desenvolvimento de rankings internos nos diversos países, a introdução de mais avaliações e exames nacionais e até o estabelecimento de ligações entre os salários dos professores e os resultados dos alunos. Os rankings das escolas, em alguns países,

têm conduzido ao desenvolvimento de um “mercado educativo” com aumentos significativos da segregação escolar e efeitos muito negativos na equidade dos sistemas.

9 – *Influência e dominação* – Algumas críticas ao PISA assentam não tanto nas suas características técnicas ou no seu efeito direto no funcionamento dos sistemas escolares, mas na sua função instrumental, com o reforço do uso de indicadores na legitimação da “governança por números”, onde “a educação ganha nova importância no seu reenquadramento como aspeto central da competitividade económica dos países, no contexto de uma abordagem economicista do capital humano e ligada a uma emergente economia do conhecimento” (Grek, 2009). Tal reforça também a influência da OCDE, não só porque se enquadra diretamente no respetivo mandato, mas porque, com o PISA, “a OCDE criou um nicho como uma altamente competente agência de desenvolvimento de indicadores educacionais e de medidas comparativas de resultados educativos” (idem).

Apesar das críticas e reconhecendo limitações, diversos investigadores relevam a grande utilidade do PISA e de outras avaliações internacionais, quer no campo do desenvolvimento do conhecimento de diversas áreas como a educação comparada, a avaliação, a organização escolar e as práticas pedagógicas quer no campo das políticas públicas de educação, com especial relevância para as relativas à equidade e à eficiência dos sistemas escolares (Mons, 2007; Mortimore, 2009; Demeuse, 2012), ainda que com frequentes sugestões para a melhoria do programa. Desde logo, surge a recomendação para o incremento de análise secundárias dos dados, o que pode trazer vantagens quer metodológicas quer teóricas quer sociais (Smith, 2008). Mas diversas outras recomendações têm sido referidas, das quais podemos salientar:

- a inclusão de dados sobre os professores, enriquecendo o contexto;
- a extensão da metodologia incluindo elementos longitudinais;
- a apresentação das tabelas por ordem alfabética e não em ranking;
- o alargamento da avaliação à geografia e às ciências sociais;
- a focagem no modo como as escolas e os sistemas escolares podem promover o aproveitamento e aumentarem a equidade dos resultados escolares;
- a alteração dos objetivos focados na fotografia do aproveitamento dos alunos em cada país para uma interpretação informada das forças e das fraquezas do respetivo desenvolvimento da aprendizagem ao longo da vida.

O PISA tem vindo a ter em conta algumas das críticas e das recomendações referidas ao longo das várias edições, introduzindo algumas melhorias na metodologia e ampliando a recolha e o tratamento dos dados e também alargando as análises a partir dos dados obtidos e a sua relação com as políticas de educação nos diversos países, o que parece ter reforçado ao longo do tempo o seu peso no quadro de definição e implementação dessas políticas.

1.5 Conclusões

O crescimento da interdependência entre os Estados na segunda metade do século passado teve um forte impacto nas políticas públicas desses Estados. Assim, o modo como ocorre a transnacionalização dessas políticas passou a ser objeto de maior atenção e estudo, tendo-se desenvolvido diversas teorias sobre os processos (difusão, transferência, convergência), os mecanismos (construção social/emulação, coação, concorrência, aprendizagem), as racionalidades que os fundamentam (construtivismo, racionalismo) e os atores envolvidos (governos, organizações internacionais, comunidades de especialistas).

Com a acentuação dos processos de globalização, as perspectivas interacionistas sobre a evolução dos sistemas educativos e das políticas de educação, assentes na construção social e na dinâmica interna dos Estados, foram perdendo terreno a favor de visões mais centradas nas dinâmicas das estruturas e instituições transnacionais e nas interações destas com os contextos e as políticas nacionais. Nesta lógica, releva o papel das instituições internacionais (como a OCDE, o Banco Mundial, a UNESCO, a OMC ou a UE) dado que “a definição das políticas de educação já não é um assunto exclusivo dos Estados” (Moutsios, 2009: 126). Assim, assume particular interesse o estudo das formas de intervenção dessas organizações e o modo como se exerce a sua influência que, consoante a natureza da própria organização e os contextos da sua atuação, podem assumir várias formas que vão desde a consolidação de ideias por difusão discursiva, à prescrição de comportamentos pela definição de *standards* e *benchmarks*, passando pela transferência de recursos, pela coordenação e vigilância de atividades e pelo apoio e assistência técnica às estruturas dos países (Jakobi, 2009).

De entre as organizações internacionais, a OCDE tem assumido, nas políticas de educação, um especial relevo, ainda que a organização não tenha, do ponto de vista formal, ao contrário da maioria das outras, quaisquer funções regulatórias nem disponha de instrumentos de financiamento dos Estados.

A OCDE foi fundada em 1961, sucedendo à OECE que havia sido criada a seguir à segunda guerra mundial para coordenar a aplicação do Plano Marshall. A sua existência coincide pois, sensivelmente, com o período de desenvolvimento dos sistemas educativos modernos dos países europeus e norte-americanos. Inicialmente, os objetivos da organização centravam-se exclusivamente no âmbito da política económica, mas, com a influência das teorias do capital humano, a intervenção no âmbito da política social, e designadamente das políticas de educação, assume papel relevante no contexto dos seus objetivos.

Ao longo do tempo, dois aspetos parecem ter dominado o pensamento da OCDE sobre as políticas de educação: as relações destas com o desenvolvimento económico e com a igualdade de oportunidades. Atualmente, tais preocupações continuam presentes, como pode verificar-se na síntese de 2013 das suas recomendações de política para a educação (OCDE, 2012), onde a transição para a vida ativa, a aprendizagem ao longo da vida, a equidade e igualdade de oportunidades e os resultados, benefícios e retornos da educação são os principais temas orientadores, a par com a educação pré-escolar, o ensino superior, a organização escolar e a gestão do conhecimento e a inovação.

Ao longo das mais de cinco décadas de existência, há várias fases na ação da OCDE na educação que podemos sistematizar do seguinte modo, com a ajuda de Papadopoulos (1994) e Rine et al. (2008): *A fase do crescimento e da expansão da educação*, que ocorre nas décadas de 60 e 70, *a fase da incerteza ou da procura*, que se inicia com a crise económica nos anos 70 e vai prolongar-se durante os anos 80 e a *fase da economia da educação e da monitorização da qualidade*, que se inicia com o projeto dos indicadores (INES), no início dos anos 90, e se prolonga com o PISA no século XXI. (Na ação da OCDE em Portugal, analisada no presente trabalho, consideramos igualmente três fases que, *grosso modo*, correspondem às três atrás referidas e que são: fase da mudança de paradigma, fase da incerteza e fase da estabilização).

Nas duas primeiras fases da sua ação, a OCDE utilizou como principais instrumentos os exames nacionais de política e, na segunda fase já, também, os exames temáticos.

Tendo presentes as categorizações sobre os instrumentos e mecanismos de ação das organizações internacionais em geral e da OCDE em particular, propostas por Jakobi (2009) e por Martens e Jakobi (2010), podemos concluir que o mecanismo de *governance* privilegiado nos exames nacionais de política é, naturalmente, a avaliação de políticas, através de *peer reviews*, mais do que a produção de dados ou ideias. Com o acompanhamento da

implementação das recomendações dos exames, a OCDE reforça, através de uma vigilância de execução, o mecanismo de coordenação de atividades e o papel da produção de ideias como mecanismo de *governance* – o que foi ainda mais acentuado com os exames temáticos.

Com o aparecimento do projeto dos indicadores (INES) ocorre, no entanto, uma significativa transformação nos mecanismos e instrumentos da OCDE e no seu *modus operandi*. Até essa altura, a ação da organização centrava-se fundamentalmente em cada país, numa interação caso a caso. Ao nível dos efeitos, tal resultava eficaz na introdução de mudanças nas políticas de um dado país, mas mostrava insuficiência aos níveis de coordenação e de convergência das políticas. Com os exames temáticos já tinham sido dados passos nesse sentido, ao utilizar a comparação entre medidas de política de diferentes países como mecanismo de análise e avaliação, permitindo assim reforçar a função de coordenação e podendo já estimular convergências de tipo δ (aproximação de um país a um modelo exemplar) e de tipo σ (diminuição da variação de políticas entre países) (ver Knill, 2005). Mas é com os indicadores que tudo se altera.

Com o aparecimento dos relatórios *Education at a Glance* sobre os indicadores educacionais dos vários países, a OCDE adotou a produção de dados como principal mecanismo de *governance* e a sua ação deixou de estar centrada em cada país, numa estratégia de abordagem de caso, e passou a centrar-se na comparação entre países. Esta mudança viria a mostrar-se de consequências radicais para a ação e para a influência da organização nas políticas de educação dos países, potenciando e acentuando enormemente os efeitos de coordenação e convergência. Alguns autores referem mesmo que tal constitui um novo e poderoso paradigma da construção das políticas públicas, que designam de “governança por números” (Nóvoa e Yariv-Marshall, 2003; Grek, 2009).

A necessidade de obter dados comparáveis sobre os resultados educativos, tendo em conta que os que eram obtidos a partir dos próprios países não permitiam tais comparações, conduziu à criação de um programa de avaliação comum aos países da OCDE, o PISA, semelhante a outras avaliações internacionais, já existentes, como o TIMSS, mas com uma clara e assumida orientação para a política pública (*policy orientation*). O PISA veio completar a *framework* orientadora da ação da OCDE, que tinha sido iniciada com o EAG, baseada na produção e utilização de indicadores comparáveis. Com o PISA fecha-se o círculo que inclui indicadores de *input*, de funcionamento e de *output*, permitindo não só estabelecer

comparações entre países, para cada tipo de indicadores, mas também para as relações entre os vários tipos.

Assim, com o PISA, não só se consolida a produção de dados como mecanismo de *governance*, como se reforça tal abordagem com a definição de *standards* e *benchmarks*, acentuando-se uma estratégia que vai para além da vigilância de execução e da coordenação de atividades e inclui já funções de prescrição de comportamento. Tais mecanismos reforçam muito a influência da OCDE na construção das políticas públicas de educação dos países e acentuam os processos de convergência, não só dos tipos σ e δ já referidos, mas também dos tipos β (aproximação dos países mais atrasados aos mais avançados) e γ (aproximação dos países a determinada política).

CAPÍTULO 2

FASE DA MUDANÇA DE PARADIGMA: Da educação nacionalista à democratização do ensino

2.1 Condições e Contexto

2.1.1 A situação portuguesa

O fim da II Guerra Mundial trouxe à Europa novas preocupações e novos impulsos políticos e sociais. A absoluta necessidade de recuperar as economias e de conseguir a coesão social que fazia falta para o esforço de reconstrução, levou a significativas reformas nos diversos países, as quais foram, em grande medida, suportadas através do Plano Marshall.

Portugal, apesar de ter visto recusada, em 1946, a sua entrada na Organização das Nações Unidas, foi convidado para participar, em 1947 em Paris, na conferência económica de preparação do *European Recovery Program*, que veio a ser conhecido como o Plano Marshall, relativo ao apoio americano à recuperação económica da Europa. Numa primeira fase, Portugal, embora participando nos trabalhos do citado Plano, recusou a ajuda financeira americana, possivelmente devido à posição dos Estados Unidos face às colónias portuguesas e europeias em geral, mas também pela discordância sobre uma possível união política da Europa e a liberalização do comércio mundial. Mas tal posição veio a inverter-se e no ano seguinte, em que ocorreu a segunda conferência de Paris, que fundou a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), na qual Portugal teve lugar como membro fundador e já apresentou um plano destinado a um programa de financiamento em cinco áreas: energia, indústria mineira e irrigação, transportes, indústria transformadora, agricultura e saúde e educação (Rollo, 1994).

Na área da educação, o país tinha chegado ao pós-guerra com um sistema educativo incipiente, resultante das reformas do ministro Carneiro Pacheco, na sequência da chegada de Salazar ao poder e da aprovação da constituição de 1933. O ensino infantil oficial havia sido extinto, a escolaridade obrigatória reduzida a três anos e as escolas do magistério primário encerradas, considerando-se que os professores do ensino primário não necessitavam de grande preparação. “Fazer o ensino primário por meio de agentes altamente intelectualizados tem inconvenientes gravíssimos... é preferível que sejam bons e simples, mas, quando não possam ser bons, ao menos que não sejam muito doutos” (Carneiro Pacheco, cit. por

Carvalho, 1985, 2001: 765). A escola republicana foi substituída por uma escola nacionalista, com características minimalistas e privilegiando funções de inculcação ideológica e de doutrina do regime.

Saber ler valoriza as atividades humanas e alarga os horizontes da vida. Mas vejamos: saber ler para acreditar cegamente no que dizem certos jornais e certas publicações? Saber ler para fazer a cultura do ódio entre os homens e do ódio entre as classes? Saber ler para poder ver até onde vai a prática e a ciência do mal? Pergunto: saber ler para isto? É preciso sobretudo saber educar... A educação sem instrução pode ir muito longe, diz alguém, e assim fizeram os discípulos de Cristo. A instrução sem educação pode levar muitas vezes para o hospital, para a cadeia, para o manicómio. (intervenção do deputado Correia Pinto na Assembleia Nacional, 1938, cit. por Campos, 2011)

Na escola do Estado Novo pontificava, pois, o princípio de que cada um devia ser educado de acordo com o seu estatuto social, de forma a evitar desencadear novas expectativas sociais e minimizando os efeitos de uma hipotética utilização do capital escolar como fator de mobilidade social (Rosas e Brito, 1996), como tão bem exemplifica o discurso do deputado Teixeira de Abreu, citado por Carvalho (1985,2001: 765): “na aldeia, rapaz que fique distinto na instrução primária é um rapaz perdido para a família”. A política educativa salazarista pode assim definir-se, de acordo com Grácio (1986), como uma tecnologia social, isto é,

um conjunto de medidas objetivamente orientadas, no caso dos utilizadores das escolas, não para influir na sua trajetória social... mas na representação que os sujeitos tinham do seu destino; e portanto também orientadas para influir no ajustamento da expectativa subjetiva ao destino objetivo (p. 39).

Com o final da guerra e o aparecimento de novas preocupações com o desenvolvimento económico, começam a acentuar-se as pressões de modernização sobre o país e, apesar de não haver alterações significativas no regime e na situação política, também em Portugal começou a ser dada mais atenção ao ensino e designadamente ao ensino técnico, na linha de preocupações da maioria dos países com a preparação de profissionais para a recuperação da economia. Assim, em 1947, foi aprovada uma reforma daquele ensino e iniciada a construção de novos edifícios para novas escolas, que se prolongou pelas duas décadas seguintes.

No I Plano de Fomento (1953-58), a preocupação com a ligação entre a educação e a economia tem já uma referência, ainda que superficial:

Na origem do aperfeiçoamento da mão-de-obra industrial e rural tem de situar-se o desenvolvimento do nível mínimo de cultura. Do desenvolvimento do ensino primário resultará

a possibilidade de uma melhor selecção inicial de aptidões, que é a base do recrutamento dos quadros técnicos das empresas e que, apurada nos sucessivos graus de ensino profissional conduzirá finalmente à formação das elites depositárias dos destinos da nação. Do ensino profissional depende a preparação dos efectivos de mão-de-obra qualificada e dos quadros de direcção técnica para as actividades industriais e agrícolas (p. 344-345).

O II Plano de Fomento (1959-64) virá a expressar sensivelmente as mesmas preocupações e a estabelecer a prioridade do desenvolvimento do ensino técnico pois é ele que se reflete imediatamente na produtividade, referindo-se porém, novamente, a importância do ensino primário “pois representa a maioria da população, como terá que continuar a acontecer por muito tempo ainda” (p. 120-121).

Apesar do despontar dessas preocupações na política pública, a verdade é que a escolaridade obrigatória continuava a ser de 3 anos (desde 1930) e ainda assim as taxas de escolarização, no início da década de 50, estavam longe de refletir uma cobertura generalizada, mesmo nas idades correspondentes à escolaridade obrigatória. Houve uma significativa melhoria no final da década, nomeadamente nas idades correspondentes ao ensino primário até aos 10 anos, onde começaram finalmente a aproximar-se dos 100%, seguindo-se uma quebra acentuada de cerca de 25 pontos percentuais nos 11 anos e de mais 20 pontos percentuais aos 12 anos, apresentando os 13 anos uma taxa já correspondente, somente, a cerca de ¼ da população, como pode verificar-se no quadro seguinte.

Quadro 2.1 – Taxas de escolarização por idades

Idades (Anos)	1950/51	1958/59
5	1,3	1,3
6	14,7	11,0
7	68,8	98,4
8	75,3	98,6
9	74,9	97,8
10	67,8	93,1
11	53,9	68,0
12	31,1	47,9
13	18,1	24,3
14	11,8	13,9
15	9,6	12,9
16	8,4	11,7
17	7,1	10,6
18	5,8	9,4
19	5,2	7,3

(Fonte: OCDE, 1966)

O não cumprimento da escolaridade obrigatória por parte significativa da população havia conduzido a elevadíssimas taxas de analfabetismo que atingiam, em 1950, 40% da população maior de 7 anos (Teodoro, 2001) e que, aliás, eram atribuídas às virtudes do povo português:

O analfabetismo, mormente entre as populações rurais, é devido a circunstâncias de diversa natureza, mas a sua mais funda razão de ser reside... no facto de o nosso povo, pela sua riqueza intuitiva, pelas condições da sua existência e da sua actividade, não sentir a necessidade de saber ler (Plano de Educação Popular, 1952).

A gravidade da situação levou, pois, à aprovação, em 1952, de um Plano de Educação Popular (Decreto-lei nº 38968 de 27 de Outubro de 1952) que incluía medidas de combate ao não cumprimento da escolaridade obrigatória e uma Campanha Nacional de Educação de Adultos. As medidas relativas ao cumprimento da escolaridade obrigatória incluíam muitas pecuniárias, condições de acesso ao trabalho na indústria e no comércio, obtenção da carta de condução automóvel, autorização para emigração e passagem à disponibilidade após o cumprimento do serviço militar (Carvalho, 1985, 2001).

Em 1955, o engenheiro Francisco Leite Pinto assumiu o cargo de ministro da Educação sucedendo ao jurista Fernando Pires de Lima. O novo ministro apresentava características diferentes dos seus antecessores. Tinha formação matemática e técnica, ao contrário dos que o precederam no cargo, de formação literária ou jurídica. Leite Pinto apresenta uma visão crítica do estado de desenvolvimento do país, face à situação dos outros países ocidentais, referenciando “o deplorável atraso” de Portugal comparado “aos países ocidentais que já construíram um mundo de abundância” (cit. por Carvalho, *idem*) e mostra-se até um assumido europeísta, classificando como “duas providências revolucionárias absolutamente utópicas se tivessem sido anunciadas em 1945” (Pinto, 1963) a constituição da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) e depois da CEE (comunidade Económica Europeia). O novo ministro tinha também uma visão da educação e da sua ligação ao desenvolvimento económico que diferia da dos seus antecessores. Uma visão mais consonante com os tempos que se viviam e com o pensamento que dominava nos outros países europeus e na OECE, como se infere da sua afirmação (Pinto, 1966):

...é evidente que desde as barragens até aos comutadores das lâmpadas eléctricas é necessário dispor de uma gama de técnicos especializados e competentes. Formar a mão-de-obra diversificada que a técnica exige, formar os especialistas habilitados a conceber, orientar e

conservar as máquinas, formar os investigadores preparados, para, através da pesquisa, activarem a escola, são tarefas urgentes.

Por outro lado, começava a aparecer no discurso político uma conceção meritocrática da educação que encerrava também uma preocupação com a igualdade de oportunidades. Tal está bem explícito no discurso de inauguração da Escola Comercial e Industrial de Aveiro, proferido por Veiga de Macedo, então ministro das Corporações e Previdência Social e que anteriormente tinha sido subsecretário de Estado da Educação e responsável, com Rebelo de Sousa, o outro subsecretário de Estado do mesmo ministério, pela execução do Plano de Educação Popular já referido:

A educação e a formação têm que se converter de privilégios de uns tantos em direitos dos melhores – dos melhores pelas suas qualidades de inteligência e trabalho, quaisquer que sejam os seus bens de fortuna ou de classe a que pertençam. Impõe-no a dignidade humana e os supremos interesses do país (cit. por Campos, 2011).

Leite Pinto começou por alargar, em 1956, para 4 anos a escolaridade obrigatória (Decreto-lei nº 40964 de 31 de Dezembro de 1956), ainda que, no âmbito dos condicionalismos da época, abrangendo inicialmente só os homens, abrangendo posteriormente as mulheres, em 1960 (Decreto-lei nº 42994 de 28 de Maio de 1960). Mas, face à situação de atraso educativo do país, como ele próprio definia, projetou, em 1959, um Plano de Fomento Cultural, que implicava um ambicioso investimento na educação, considerado por ele indispensável, embora soubesse da indisponibilidade do regime para tal, como fica claro na sua afirmação (Pinto, 1966):

Pois afirmo categoricamente que se não acabarmos com a frase rançosa e vergonhosa de que o Tesouro não pode dar prioridade às despesas com a educação, não poderemos ir longe no futuro, nesse futuro que para o Ocidente consiste numa contínua ascensão no caminho da prosperidade.

Assim, percebendo as dificuldades, incapacidades e insuficiências do país e do regime para assumir um plano tão ambicioso e querendo aproximar-se das políticas que se desenvolviam nos outros países ocidentais, Leite Pinto estabelece conversações com a OECE/OCDE para a realização de um trabalho comum realizado por técnicos portugueses, mas acompanhado e avaliado por técnicos e especialistas da organização e com financiamento conjunto.

Esta estratégia revelou-se bem adaptada ao contexto e às circunstâncias. Na verdade, a mesma permitiu que a desconfiança do regime face ao estrangeiro e às ideias liberais fosse minimizada ao assegurar que o estudo seria realizado por técnicos portugueses e na

dependência do governo e, ao mesmo tempo, estimulava a ação da OCDE na perspectiva de influenciar a conceção das políticas portuguesas de educação.

Por outro lado, o *timing* da proposta revelou-se perfeito. A OECE/OCDE tinha iniciado no ano de 1958/59, à semelhança do que já fazia para a política económica, a realização de exames anuais aos países para avaliação da situação do ensino científico e técnico, principal preocupação da organização nessa época. O exame a Portugal teve lugar no ano de 1959/60 o que se mostrou ser um contexto muito apropriado para a negociação e posterior aprovação da proposta de Leite Pinto.

2.1.2 A situação da OCDE

A OECE foi fundada em 1948, na segunda conferência de Paris, com a missão de coordenar a ajuda financeira americana aos países europeus no âmbito do Plano Marshall, proposto por George Marshall, secretário de Estado norte-americano. Na sua missão, a OECE tinha como objetivo promover o desenvolvimento das economias europeias e o pleno aproveitamento das potencialidades das mesmas, de forma a aumentar a produção e a restaurar e manter a sua estabilidade. A Convenção fundadora estipulava, expressamente, para atingir tal objetivo, a “utilização o mais completa e racional da mão-de-obra disponível” (Papadopoulos, 1994). Entrava, pois, o fator humano na equação do desenvolvimento económico pretendido.

Foi criada a Agência Europeia de Produtividade (AEP), em 1953, e sob influência desta as preocupações da organização, no respeitante ao fator humano, centraram-se especialmente na mão-de-obra científica e técnica. Assim, iniciam-se os primeiros estudos sobre a procura de engenheiros e investigadores, a oferta de técnicos e a formação profissional em certos setores de atividade, que revelaram a penúria de pessoal qualificado a este nível. Por outro lado, as preocupações com a ciência e tecnologia e o seu papel no crescimento da economia conduziram também ao estudo das necessidades e da formação do pessoal científico. Neste campo, tornava-se indispensável aumentar as capacidades de investigação científica e desenvolvimento tecnológico na Europa, face ao desenvolvimento dos Estados Unidos e da União Soviética, mas as envelhecidas instituições de formação e investigação europeias não pareciam estar em condições de responder, o que exigia a instauração de uma política de cooperação científica internacional, até para o adequado aproveitamento de recursos à escala europeia.

Assim, em 1958, a organização aprova a criação do *Bureau du personnel scientifique et technique* (BPST) e um programa de atividades no domínio da oferta e procura de pessoal científico e técnico, com uma subvenção financeira inicial de meio milhão de dólares dos Estados Unidos, a que deveria somar-se igual soma proveniente dos Estados membros. Também os EUA, apesar de não integrarem a OECE, se comprometeram a participar plenamente no programa, o que veio a prefigurar a entrada na organização que ocorreu em 1961, com a criação da OCDE. A aprovação de tal programa não pode deixar de considerar-se ligada ao “*choque do Sputnik*”, já que os americanos consideravam que o sucesso soviético se devia à qualidade do pessoal científico e técnico e do sistema educativo que o tinha formado.

O programa tinha como objetivo “ajudar a aumentar o número, melhorar a qualidade e permitir a maximização da utilização dos engenheiros e do pessoal científico, formados nos países membros, a fim de satisfazer as necessidades presentes e futuras da economia da Europa Ocidental” (Papadopoulos, 1994). Mas hoje pode afirmar-se que este programa constituiu, sem dúvida, o início da ação da OCDE nas políticas de educação. Tal deveu-se, não tanto ao seu objetivo, mas às premissas e às metodologias que foram assumidas para o seu desenvolvimento e que assentavam na convicção de que o problema residia na qualidade dos sistemas educativos e que era necessário o seu desenvolvimento tanto quantitativo como qualitativo, considerando não só a formação universitária ou técnica mas também a educação de base e o alargamento do acesso aos níveis secundário e superior.

A OCDE preconiza, desde o seu início, a criação de uma escola que forneça de facto igualdade de oportunidades a todos os que nela participam, consoante o ‘mérito’ de cada indivíduo. Porque, da necessidade de expansão do número de diplomados de diversos níveis, decorrente do desenvolvimento económico, deriva directamente a abertura do sistema educativo a camadas mais vastas da população, ou seja, aquilo a que vulgarmente se tem chamado ‘democratização’ (Miranda, 1978: 324).

Tal abordagem veio a determinar uma influência nas políticas públicas dos Estados membros que se traduziu numa expansão massiva da educação na década seguinte, com os maiores crescimentos de sempre na história da humanidade, e que Papadopoulos (1994) designou como a “*Idade de Ouro*” da expansão da educação.

Aquela abordagem da OCDE do papel da educação no desenvolvimento económico encerrava já os princípios da teoria do capital humano, que Théodore Schultz (1961) explicitou e que originou o aparecimento da economia da educação, que tanta influência teve

na organização e nas políticas públicas dos Estados membros e que conduziu à realização da Conferência sobre o crescimento económico e os investimentos na educação, que veio a ter lugar em Washington, em 1961, que marcou uma importante etapa na evolução da OCDE, mas também das políticas de educação dos países membros.

A conferência concluiu que a educação não era só um serviço público essencial, mas também um investimento e que, portanto, o alargamento, ao maior número possível de indivíduos, de mais e melhor educação era não só desejável em si mesmo mas era também um dos mais importantes fatores de crescimento económico. Cimentava-se assim a convicção da organização sobre a relação entre o crescimento económico e o progresso social. Partindo desta premissa, foi apresentado um relatório com a estimativa das necessidades de expansão da educação no espaço da OCDE na década seguinte. No respeitante aos alunos previam-se os crescimentos seguintes: 18% dos 5 aos 14 anos, 94% dos 15 aos 19 anos e 83% dos 20 aos 24 anos. Tal tinha como consequência um crescimento do número de professores, respetivamente de 28%, 110% e 81% (OCDE, 1980). Tais previsões pareciam quase impossíveis de atingir, tal a sua magnitude, que implicava mais que uma duplicação dos recursos financeiros afetos à educação. A verdade é que, afinal, vieram até a ser ultrapassadas (Papadopoulos, 1994). Mas essas previsões vieram colocar em cima da mesa a necessidade do planeamento da educação como instrumento indispensável à conceção e implementação das políticas, matéria que se tornou, assim, objeto de estudo e intervenção da OCDE.

No âmbito da política económica, a OECE realizava já exames anuais aos diversos países. Em 1958/59, como já se referiu, iniciou prática semelhante para a política educativa. Tais exames baseavam-se numa interação de especialistas independentes enviados pela organização com representantes da administração e outros setores interessados do país em causa, da qual resultava um relatório que era depois discutido entre o comité diretor da organização e representantes de alto nível desse país.

Em 1959/60, a OECE realizou o exame a Portugal, o que criou, como já se disse, o contexto adequado para o ministro da educação português solicitar à organização a ajuda para definir os objetivos de desenvolvimento do sistema de ensino, originando o que veio a ser o Projeto Regional do Mediterrâneo (PRM).

2.2 O Projeto Regional do Mediterrâneo

2.2.1 Metodologia do PRM

Nos anais das atividades operacionais da OCDE, nenhum projeto beneficiou de um apoio tão importante – financeiro, intelectual e político – nem foi objeto de tanta atenção crítica, concetual e metodológica, de interesse por parte do público e de publicidade, como o Projeto Regional do Mediterrâneo (Papadopoulos, 1994).

A afirmação anterior diz bem da importância e prioridade que a OCDE deu ao PRM, que constitui verdadeiramente a primeira ação de intervenção da organização na construção da política pública de educação de alguns dos países membros.

No pedido do governo português, a OCDE viu uma grande oportunidade de influência na definição da política pública no sentido da ligação entre a educação e o crescimento económico e, por extrapolação, o progresso social. Assim se compreende a decisão de alargamento do projeto a outros países que, à data, se encontravam em situação semelhante à portuguesa e que eram os países da corda do Mediterrâneo: Espanha, Grécia, Itália, Turquia e Jugoslávia. Todos esses países, com exceção de algumas regiões ricas da Itália do Norte, apresentavam baixo rendimento *per capita*, elevada percentagem da população ativa na agricultura, falta de pessoal qualificado, baixas taxas de escolarização e carência de equipamentos escolares.

O objetivo central do PRM era o de fazer a previsão das necessidades escolares e dos respetivos impactos financeiros detalhados em cada um dos seis países face às necessidades de mão-de-obra, designadamente de natureza científica e técnica, em função do crescimento económico previsto até 1975 (OCDE, 1965).

De acordo com a OCDE, o projeto devia desenrolar-se do seguinte modo (Papadopoulos, 1994):

- Ser conduzido em cada país por uma equipa de 5 a 6 membros, composta por um diretor e economistas, estatísticos e especialistas de ensino designados pelo respetivo governo;

- Cada equipa elaboraria um relatório nacional contendo as necessidades escolares para os 15 anos seguintes (1961 a 1975) e a previsão dos recursos necessários para satisfazer essas necessidades;
- Os relatórios definitivos seriam publicados pela OCDE após o acordo do respetivo governo;
- O financiamento seria assegurado conjuntamente pela OCDE e por cada país;
- A OCDE disponibilizaria um conjunto de especialistas e consultores e organizaria, a intervalos regulares, reuniões entre estes e os diretores das equipas nacionais, para analisar o avanço dos trabalhos, analisar os problemas comuns de programação e de metodologia, dar conselhos práticos às equipas e, de uma forma geral, assegurar a organização, a coordenação e a administração do projeto;
- A OCDE encarregar-se-ia, ainda, de formar especialistas em desenvolvimento de recursos humanos.

Em Portugal, os trabalhos conducentes ao desenvolvimento do projeto iniciam-se logo em 1959, ainda que as negociações entre a OCDE e os vários países tenham decorrido durante os dois anos seguintes e o acordo tivesse sido concluído no início de 1962. O início dos trabalhos ocorre com o despacho do ministro Leite Pinto, datado de 21 de Novembro de 1959, em que é encarregado o Prof. Alves Martins, diretor do Centro de Estudos de Estatística Económica do Instituto de Alta Cultura, com os colaboradores que entender, de proceder à análise quantitativa da estrutura escolar portuguesa. A equipa constituída integrava, para além de Alves Martins, António José Barata Alves Caetano, António Simões Lopes e Ludovico Morgado Cândido.

Dos trabalhos, viriam a resultar dois relatórios. O primeiro, designado “*Análise Quantitativa da Estrutura Escolar Portuguesa (1950 - 1959)*”, respeitava, tal como o nome indica, a um diagnóstico quantitativo da situação escolar na década anterior, constituindo assim o ponto de partida para o exercício previsional que viria a ser objeto do segundo relatório, “*Evolução da Estrutura Escolar Portuguesa (Metrópole). Previsão para 1975*”.

A metodologia que havia sido proposta pela OCDE assentava em três pilares (Papadopoulos, 1994):

- a) Previsão do crescimento da economia;
- b) Relação entre o crescimento dos diversos setores da economia e o número de titulares de determinadas qualificações associadas a tais setores;

c) Relação entre as qualificações escolares e profissionais.

A equipa portuguesa considerou que a aplicação de tal metodologia comportava necessariamente três fases (OCDE, 1966: 43):

- i) Projeção da economia para a época definida, designadamente no respeitante ao valor ajustado, a produtividade média e o volume de emprego para cada ramo de atividade;
- ii) Projeção da repartição por categorias profissionais do volume de emprego previsto para cada ramo de atividade;
- iii) Aplicação às categorias profissionais de uma “grelha” de conversão em qualificações escolares, permitindo conhecer a repartição da população ativa, na época definida, segundo diferentes níveis de instrução.

De acordo com o relatório, considerou a equipa que tal metodologia não era aplicável ao caso português por duas razões fundamentais. A primeira respeitava à impossibilidade de definição da estrutura profissional que, em cada ramo da economia e no seu conjunto, se adapta melhor aos níveis de tecnicidade e à produtividade desejável, por razões do rápido progresso técnico no período de 15 anos em análise e da dificuldade em fazer comparações estatísticas internacionais para definir a estrutura profissional adequada às respetivas fases de desenvolvimento económico, dadas as diferenças de terminologia e definição de cada categoria profissional. A segunda razão respeita à impossibilidade de definir uma estrutura profissional ótima para cada fase de desenvolvimento de cada setor de atividade e os níveis de instrução que devem corresponder a cada categoria profissional, dado ser muito difícil proceder a uma comparação internacional das qualificações escolares da população ativa, quer por dificuldades estatísticas quer porque as qualificações têm durações e substratos ideológicos e materiais que variam de país para país. Para além destas razões, os autores apontaram também a insuficiência de dados estatísticos disponíveis e a falta de coerência de alguns dos disponíveis.

Assim, a equipa portuguesa decidiu utilizar uma metodologia diferente da inicialmente proposta e que consistiu em assumir, para 1975, uma melhoria real da estrutura educativa da população ativa existente em 1960. Para tal, começaram por realizar os estudos preliminares seguintes:

- α) Projeção da população por idades até 1975;

β) Estimativa do volume total de emprego em 1975, a partir da aplicação evolutiva de taxas de atividade para cada setor;

χ) Inquérito aos setores secundário e terciário para levantamento das profissões, sexo, idade e qualificações escolares da população ativa.

Consideraram depois como hipóteses de trabalho:

- a) Passagem da escolaridade obrigatória de 4 para 6 anos a partir de 1965;
- b) Eliminação do analfabetismo até 1975, pela escolarização de 99% das crianças e dos analfabetos existentes na população ativa;
- c) Taxa de manutenção em atividade dos diplomados que integravam a população ativa em 1960;
- d) Taxa de sobrevivência dos diplomados do período 1960-1974;
- e) Ritmo de formação de diplomados de cada nível entre 1960 e 1975, em geral, segundo uma progressão geométrica;
- f) Melhoria progressiva, em geral segundo uma progressão geométrica, da taxa de rendimento dos diferentes ramos de ensino;
- g) Entrada de novos alunos nos diferentes cursos, conformemente as exigências de formação dos diplomados e de um crescimento da taxa de rendimento escolar.

A discussão da metodologia do PRM veio a ser objeto de análise técnica posterior pela OCDE (Hollister, 1967), reconhecendo algumas divergências, mas enfatizando a necessidade do planeamento da educação e a mútua relação e influência do sistema económico e do sistema de ensino:

Impõe-se considerar o sistema de ensino como um elemento do sistema económico e social, enquanto podendo também influir na determinação do nível e da composição dos outputs económicos: por um lado, a maneira de utilizar as diversas categorias de pessoal qualificado pode modificar o ritmo e a natureza do crescimento económico; por outro, o nível de educação da população pode influir nos seus gostos e, portanto, no nível e repartição da procura final de outputs económicos (Catarino, 1968: 181).

Mais tarde, a organização veio mesmo a reconhecer “o fracasso da planificação fundada sobre as estimativas de mão-de-obra, tal como foi aplicada”, pelas mesmas razões que haviam sido apresentadas pela equipa portuguesa (OCDE, 1976: 29).

2.2.2 Resultados do PRM – Diagnóstico e previsões

O relatório do PRM só veio a ser apresentado publicamente em 2 de Abril de 1964. Já era então ministro da Educação Inocêncio Galvão Teles, que havia sucedido a Manuel Lopes de Almeida, cujo mandato fora somente de ano e meio após ter substituído Leite Pinto, que havia decidido e negociado o PRM com a OCDE.

O relatório final, publicado pela OCDE, tem 243 páginas e é composto por:

- Prefácio, com um extrato do discurso de apresentação do ministro Galvão Teles;
- Introdução, sob a forma de um sumário executivo, onde se explicitam os objetivos do projeto e resumo dos resultados obtidos, quer no diagnóstico quer nos exercícios de previsão sobre os efetivos escolares, os diplomados, os professores, as instalações e os custos;
- Nota metodológica, explicitando a metodologia seguida para as projeções económicas, demográficas e escolares;
- Capítulo sobre as necessidades futuras de pessoal qualificado, contendo a análise da estrutura educacional do emprego em 1960 e a projeção para 1975 e a análise das necessidades de efetivos escolares por cada nível de ensino;
- Capítulo sobre a situação do sistema de ensino e a estimativa da evolução da população escolar, por cada nível de ensino;
- Capítulo sobre a situação existente e as previsões para as necessidades de instalações por nível e ramo de ensino;
- Capítulo sobre a situação existente e as previsões de necessidades de pessoal docente, por nível e ramo de ensino;
- Capítulo sobre a situação existente e as previsões de evolução das despesas de educação;
- Anexos contendo as estimativas para a evolução da população (total e ativa) e os inquéritos utilizados e respetivos resultados sobre as necessidades e a qualificação da mão-de-obra.

Nos trabalhos preliminares relativos ao diagnóstico da situação escolar da população ativa portuguesa, através dos inquéritos referidos, a equipa do PRM verificou o seguinte (OCDE, 1966):

- a) A existência de cerca de 20% de analfabetos;

b) Mais de dois terços da população ativa possuíam o ensino primário ou menos (67,2% não tinha concluído o ensino primário, tendo abandonado a escola antes de obter o certificado);

c) Os analfabetos e os que não possuíam o ensino primário constituíam, em 1960, quase 9/10 da população ativa;

d) Só 0,4% da população ativa possuía o ensino médio (Institutos industriais e comerciais e escolas de regentes agrícolas) sendo a relação entre técnicos superiores e técnicos intermédios de 1,5 para 1, quando nos países industrializados era de 1 para 3 a 1 para 6.

Tais dados implicavam uma baixíssima produtividade do sistema escolar, levando os autores a concluir, após a análise dos dados relativos à década anterior, pelas seguintes causas *principais* (OCDE, 1966):

- i) Limite exageradamente baixo da escolaridade obrigatória;
- ii) Queda das taxas de escolarização para além deste limite;
- iii) Taxas de aproveitamento demasiado fracas.

Na verdade, o que os investigadores concluíram foi que os problemas do sistema escolar português, que, por sua vez provocavam os problemas socioeconómicos causados pela baixíssima qualificação da população ativa eram, nem mais nem menos, do que o acesso e o sucesso.

Assim, o relatório assenta essencialmente em dois exercícios de previsão: um relativo aos inscritos e outro relativo aos diplomados (e naturalmente as implicações ao nível dos recursos como o pessoal docente, as instalações e os custos). De forma resumida e sucinta, a previsão de crescimento percentual, aos 15 anos em análise (1960-1975), face aos 15 anos anteriores (1945-1960), é a seguinte:

Quadro 2.2 - Índice de crescimento da média anual de inscritos e do número de diplomados para o período 1960 – 1975 (PRM)

Níveis de ensino	Média anual de inscritos (1945/60=100)	Número de diplomados (1945/60=100)
Primário	111	202
Secundário (1º ciclo)	1124	663
Secundário (2º e 3º ciclo)	560	471
Ensino normal primário	403	215
Ensino médio	887	587
Ensino superior	251	233
Total	189	286

A análise do quadro não pode deixar por concluir as enormes deficiências existentes, à data, no sistema - no acesso e no sucesso escolar da população. Mas tal análise também não pode deixar por concluir que estamos perante uma grande proposta de democratização da educação portuguesa.

Quanto ao acesso, merece relevo a previsão de multiplicar por mais de onze vezes a média anual de inscritos no 1º ciclo do ensino secundário (naturalmente derivada da consideração de 6 anos de escolaridade obrigatória a partir de 1965), mas uma previsão de multiplicar por 5,6 a média de inscritos nos 2º e 3º ciclos do secundário e por 8,9 a do ensino médio traduz bem a dimensão de alargamento do acesso aos vários níveis escolares, que os autores consideravam necessário.

Tal visão é ousada e confirmada e surpreendentemente reforçada (face às condições políticas da época) de forma expressa no relatório (p. 26) quando é afirmado: *“A partir de 1970... tornar-se-á necessário considerar a hipótese dum novo prolongamento da escolaridade obrigatória. Ela será estendida a 8 anos”*.

As condições relativas ao sucesso merecem aos autores ainda mais importância do que as de acesso, os quais afirmam, nomeadamente, que:

... as previsões dos efetivos (escolares) traduzem-se também por crescimentos consideráveis, menos importantes, no entanto, que os relativos aos diplomas. Este desequilíbrio aparente faz ressaltar a melhoria significativa da ‘produtividade’ do sistema escolar, adotada como hipótese de base deste trabalho, por oposição ao crescimento dos efetivos escolares ocorrido nos últimos anos, devido em grande parte ao aumento do número de repetentes (p. 23).

Ao referirem a fraca “produtividade” do sistema escolar, os autores estão a sinalizar de forma expressa a repetência e o abandono escolar, como se explicita na afirmação seguinte:

Podemos fazê-la ressaltar tomando o exemplo de uma geração (coorte) escolar (partindo do número de alunos que em 1950/51 frequentavam a última classe do ensino primário). Por cada 100 alunos que frequentam a 4ª classe do ensino primário, 70 passam no exame, 18 entram no ensino secundário, 5 completam o ensino secundário e 2 obtêm um diploma universitário. Tomando o sistema de ensino no seu conjunto, constatamos perdas sensíveis na passagem de um nível a outro e um rendimento reduzido em cada um deles. Esta situação apresenta um interesse particular porque tem consequências funestas: na distribuição etária dos alunos nos diferentes níveis de ensino, no número de aprovações nos exames e, como consequência, no custo excessivo do retorno por cada aluno diplomado (p. 27).

E continuam referindo que:

Os portugueses concluem geralmente os seus estudos tardiamente (com atraso), o que provém da sua entrada nos diferentes graus de ensino. Por exemplo, em 1961/62 entre os alunos que se inscreveram pela primeira vez no primeiro ano do liceu (idade normal 10-11 anos), somente 70,9 % das raparigas e 76,1% dos rapazes tinham 11 anos ou menos; no ensino técnico, os números eram respetivamente de 48,7% e de 56,7%; no ensino médio (idade normal 15-16 anos), só 23,7% das raparigas e 18,1% dos rapazes tinham 16 anos ou menos. Ainda em 1961/62, entre os alunos que se inscreveram pela primeira vez no ensino superior, só 44% das raparigas e 33,2% dos rapazes tinham 18 anos ou menos (idade normal 17-18 anos). Estes números refletem causas múltiplas, mas todas contribuem para a fraca “produtividade” do ensino (p. 27).

Os custos de tal fraca “produtividade” são também analisados pelos autores, não só na perspetiva do excessivo custo do retorno por cada diplomado, já atrás citado, mas também no desperdício contido nos custos da repetência, como referido na página 27:

Durante o ano escolar de 1961/62, cerca de 880.000 alunos em idade escolar frequentaram as escolas primárias portuguesas. Admitindo que cada classe corresponde a um ano escolar, encontramos nesse ano 216.000 repetentes, ou seja, mais de 24% dos alunos. Assim, para além dos salários dos professores, estes repetentes terão custado ao Tesouro cerca de 3.500.000 dólares (p. 27).

Mas também os dados relativos ao abandono escolar, designadamente nas mudanças de ciclo de escolaridade, são objeto de análise no âmbito da “fraca produtividade” do sistema escolar, ainda que seja expressamente referido que “quereríamos apresentar os abandonos durante o curso dos estudos em cada grau de ensino... Infelizmente não possuímos suficientes

dados estatísticos... para poder realizar tal análise de forma completa“. Tal não impede, no entanto, os autores de fazer notar que:

Infelizmente constata-se uma quebra considerável na passagem de um nível de ensino para outro. Tomando como exemplo os inscritos na quarta classe do ensino primário em 1950/51...vemos que somente 17,8% dos alunos dessa geração escolar decidiram prosseguir os seus estudos... Destes alunos, os que completaram o segundo ciclo do ensino secundário foram 56,7%, ou seja, 14,4% dos que haviam obtido o certificado de estudos do ensino primário...Dos que completaram o segundo ciclo do secundário, 46% inscreveram-se no terceiro ciclo... representando 6,6% dos alunos que haviam completado o ensino primário e 26% dos que se haviam inscrito no ensino secundário...

A título de verificação, procedemos aos mesmos cálculos para a geração inscrita na 4ª classe no ano de 1951/52. Os resultados obtidos são sensivelmente próximos dos que acabámos de citar (p. 91-93).

Tendo em conta o regime político da época, não podemos deixar de considerar que tais constatações, ainda que fortemente alicerçadas num trabalho estatístico prévio de grande amplitude e sistematização, comportavam algum nível de risco. Mas, para além disso, a procura das explicações para tais dados mostram também que os autores se expressavam já, com alguma precocidade até na dimensão internacional, no alinhamento das teorias e lógicas explicativas dominantes na OCDE e na literatura científica da época, utilizando desde logo o conceito, relativamente recente, de sucesso escolar e na sua dupla dimensão, ou seja, da medida do êxito dos alunos no seu percurso escolar e da medida do êxito do próprio sistema escolar. Tal é lapidar na afirmação de que:

A medida do sucesso escolar permite avaliar a proporção na qual os diferentes fatores, endógenos e exógenos, que concorrem para a eficácia do sistema, se unem ou se contrariam para atingir os resultados obtidos. Ela permite, ao mesmo tempo, ter uma ideia da intensidade do esforço a empreender para modificar a situação atual. Só depois de determinar as causas do insucesso, relativo ou absoluto, do sistema em vigor, estaremos em condições de definir os meios que nos parecem mais eficazes para elevar o rendimento escolar para uma taxa aceitável (p. 96).

Assim, desde logo na análise das causas dos “defeitos do sistema”, como o próprio relatório designa (p. 102), não são descartadas as causas económicas, sendo referido “o fraco nível de recursos da população” (p. 28), referindo-se expressamente para o ensino primário

que “uma causa possível da baixa taxa de rendimento dos alunos pode ser encontrada nas carências alimentares” (p. 29), constatando-se que:

O estudo da repartição geográfica das crianças repetentes na instrução primária conduziu à conclusão que as percentagens são mais elevadas nas zonas mais pobres. Entre os fatores de ordem económica e social que explicam tal facto, há boas razões para admitir a importância das carências alimentares (p. 29).

Porém, os autores vão mais longe e afirmam:

A carência de recursos de uma grande parte da população portuguesa e a ausência de gratuidade do ensino após os estudos primários, explicam, em grande parte, os abandonos prematuros (p. 102),

tendo verificado que:

Ainda que não disponhamos de bases estatísticas seguras, parece-nos que no ensino técnico o número de estudantes reprovados e dos que abandonam atinge cifras mais elevadas que no ensino clássico. Na realidade, a maioria dos efetivos das escolas técnicas pertence a famílias economicamente débeis (p. 99).

O relatório analisa, porém, como atrás se citou, outras causas do insucesso escolar para além das causas económicas, designadamente,

... As que dependem do próprio sistema de ensino: ausência de gratuidade excepto para o ensino primário, rede incompleta de instalações, insuficiência de pessoal de ensino e inspecção, fracas remunerações, estruturação deficiente dos programas em vigor, ensino técnico demasiado longo face às especializações possíveis, falta de coordenação do sistema, etc. (p. 28).

E num maior aprofundamento dos designados defeitos do sistema, refere-se ainda que “em geral o sistema de ensino apresenta-se como fortemente seletivo” e por isso “torna-se necessário examinar quais são as respetivas consequências” (p. 102). Assim, no respeitante ao exame de admissão aos estudos secundários,

a simples existência do mesmo provoca situações como a seguinte: em 1959/60, 53.308 crianças quiseram entrar no ensino secundário, tendo sido admitidas 42.459, o que significa que 11 mil crianças que desejavam prosseguir estudos, não o puderam fazer (p. 103).

Além disso,

o carácter selectivo do ensino, que encontramos desde o início da escolaridade, persiste durante todo o ciclo secundário. Assim, os alunos são submetidos a um exame no final dos dois primeiros anos, e de novo no final dos três anos seguintes, o que provoca a existência de um grande número de estudantes de idade relativamente avançada nos últimos anos dos segundo e terceiro ciclos, sem que a sociedade ou o sistema escolar retirem daí qualquer vantagem (p.

103). Parece assim necessário suprimir estes compartimentos estanques e a multiplicidade de barreiras que se encontram ao longo da vida escolar (p.103).

2.3 Efeitos do PRM nas políticas: a mudança de paradigma

Os efeitos do Projeto Regional do Mediterrâneo nas políticas públicas de educação portuguesas não têm sido objeto de estudo significativo. Mesmo os estudos existentes sobre a reforma Veiga Simão pouco ou nada se referem ao PRM.

Numa das poucas análises ao PRM publicadas mais recentemente, Teodoro (2000: 54) refere:

Representando um exercício de planeamento quase académico, com muito pouca influência direta na ação política reformadora, o Projeto Regional do Mediterrâneo deu, todavia, um contributo decisivo para a consolidação da viragem da política educativa portuguesa dos anos sessenta e setenta, permitindo a participação regular de um vasto conjunto de técnicos e quadros político-administrativos nacionais nas atividades da OCDE e recebendo a consultadoria técnica de peritos internacionais na generalidade dos novos projetos lançados.

A frase parece contraditória na própria formulação dado que afirma, por um lado, que o PRM teve pouca influência na ação política mas, por outro lado, terá dado um contributo decisivo para a viragem da política educativa portuguesa. Este contributo, segundo o autor, será de grande importância, pois,

ao quebrar o isolamento de Portugal e ao obrigar à apresentação de relatórios detalhados sobre a situação económica e educativa..., essa participação activa nos trabalhos da OCDE, iniciada no campo da educação com o PRM, permitiu a difusão de uma ideologia educativa que Sacuntala de Miranda designa de ‘ocdeísmo’ e que vai representar a mais importante fonte de mandato e legitimação para as posições e propostas dos setores ‘desenvolvimentistas’ que, progressivamente, foram ganhando influência nos departamentos económicos e nos gabinetes de planeamento educativo e de formação de mão-de-obra (idem: 54).

Parece não suscitar grandes dúvidas que a abordagem técnica e política (e até a linguagem) dos estudos e dos relatórios do PRM constitui uma mudança radical na história da educação portuguesa. Tal começou a ocorrer já no discurso público do ministro Leite Pinto, que introduz referências às necessidades de modernização do país, na linha do desenvolvimento económico que ocorria nos restantes países europeus, e às consequentes implicações nas

políticas educativas que tal acarretava, como atrás citámos. Com o PRM, porém, esse discurso vai mais longe e legitima-se na qualidade técnica e científica do trabalho realizado e apoiado na ligação à OCDE e ao discurso e papel desta na consolidação das ideias inerentes à expansão da educação e à sua ligação ao crescimento económico, como mostravam as teorias do capital humano.

A própria linguagem dos relatórios do PRM constitui uma alteração radical relativamente à utilizada em todos os documentos de política pública de educação anteriores, marcados sistematicamente por uma referência central à função doutrinadora da educação, centrada na defesa e reprodução dos valores do regime e da estrutura social existente, desligada quer da promoção e mobilidade social quer da economia e do desenvolvimento. Dos relatórios do PRM estão ausentes as habituais referências aos valores do regime e é assumido um quadro de referência para a política de educação centrado na sua relação com o desenvolvimento económico e com o alargamento do acesso, mostrando, aliás, significativas preocupações de equidade, quer no respeitante às dimensões económicas e sociais das desigualdades de acesso quer relativamente às condições de progressão dos alunos no sistema escolar, chegando a questionar vigorosamente o papel dos exames na transição nos vários níveis de ensino.

Os relatórios do PRM mostram um enorme afastamento face às políticas de educação do Estado Novo, legitimam uma alteração radical no discurso educativo, mudam os referenciais das políticas e modificam a definição de prioridades. Consideramos, pois, que estamos perante uma inequívoca mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal. Ainda que os seus efeitos possam ter ocorrido de forma mais lenta do que noutros países, o novo paradigma, resultante do PRM e da ação da OCDE, vai consolidar-se, produzindo significativas transformações quer do ponto de vista da preparação das políticas (o planeamento educativo) e também da formulação das próprias políticas (a reforma Veiga Simão) quer nos resultados das mesmas (como a alargamento da escolaridade obrigatória, a valorização da educação e a expansão da procura).

2.3.1 O planeamento educativo e o alargamento da escolaridade obrigatória

O planeamento educativo

A ideia de que o PRM terá tido pouca influência na política pública portuguesa é, como vimos, referida de forma contraditória por Teodoro (2000), mas também por Carvalho (1985, 2000). As razões dessa eventual situação são atribuídas ao facto de que “não devemos esquecer que toda esta lufada de ar moderno tinha de passar pelo crivo ideológico do Estado Novo e que falar de economia e de educação de mãos dadas sempre exigia um retoque para amaciar o travo dos novos conceitos” (Carvalho, p. 799).

Os dois autores referidos partem para a análise com base no discurso do ministro Galvão Teles na apresentação pública do Relatório do PRM. Embora reconhecendo a importância do mesmo, o ministro afirma que “o PRM não pode, sem mais, ser adoptado como plano ou critério de acção” porque “não deve a educação subordinar-se inteiramente à economia porque tem fins superiores que transcendem a mera produção de bens”, insistindo nos princípios orientadores do projeto de Estatuto da Educação Nacional, “fiel às grandes constantes do cristianismo e da lusitanidade”, apresentado em 1963.

Na verdade, porém, apesar do discurso mais conservador do ministro, foram, na decorrência do PRM, tomadas, desde logo, algumas medidas com grande importância e impacto na política pública de educação. Dessas, a mais significativa foi, sem dúvida, o alargamento da escolaridade obrigatória, que analisaremos a seguir. Mas outra medida merece referência na sequência do PRM. Trata-se da criação do Gabinete de Estudos e Planeamento da Ação Educativa (GEPAE).

A influência do PRM e da OCDE nas políticas públicas de educação está, aliás, bem expressa no Plano Intercalar de Fomento para 1965-67, o que não acontecia nem no I Plano de Fomento (1953-1958) nem no II (1959-1964). Nestes, somente eram referenciadas as Escolas Técnicas e a Investigação Aplicada (no caso do II). No Plano Intercalar é incluído um capítulo dedicado ao ensino e investigação e nele estão claramente expressos quer os aspetos relativos à necessidade de um sistemático planeamento educativo quer os aspetos relativos às necessidades de crescimento da frequência escolar quer as questões relativas à melhoria da produtividade do sistema escolar. Desde logo, refere-se, no ponto 5, que “estão em curso no Ministério da Educação Nacional, trabalhos de planeamento da acção educativa, que visam

encarar essa acção prospectiva e globalmente, quer nos aspectos qualitativos como nos quantitativos” (p. 447). E mais à frente, no ponto 7:

Quanto ao planeamento quantitativo, estão a efectuar-se também os respectivos trabalhos, e entre estes, figura já, como elemento de estudo, o relatório português correspondente à primeira fase do chamado “Projecto Regional do Mediterrâneo”. Esse relatório - elaborado pelo Centro de Estudos de Estatística Económica, do Instituto de Alta Cultura, em execução de um acordo celebrado entre o Ministério da Educação Nacional e a OCDE – contém um número apreciável de dados, de grande interesse para um planeamento escolar (Idem, p. 448).

Mais à frente, no ponto 11, refere-se:

Compreende-se que a estrutura do Ministério só com grande sacrifício tenha podido acompanhar o ritmo da evolução das necessidades: a população escolar aumenta vertiginosamente, cresce o número de professores, abrem-se novos estabelecimentos de ensino, surgem novas modalidades ou técnicas pedagógicas. Estão, por isso, em curso estudos tendentes à revisão da orgânica do Ministério, nomeadamente as respeitantes à instituição de um órgão planificador (Idem, p. 451).

Assim, o GEPAE é criado por decreto de 16 de Janeiro de 1965 e tal criação não pode deixar de ser inserida na dinâmica do PRM. O GEPAE é criado para dar carácter sistemático ao que tinha sido feito pela primeira vez, no âmbito do PRM, pela equipa de Alves Martins no Centro de Estudos de Estatística Económica do Instituto de Alta Cultura – o planeamento educativo.

Tal orientação é, em rigor, a prevista e sugerida pela OCDE que, inspirada pelo PRM, cria, logo em 1962, um novo programa para a planificação do desenvolvimento do ensino – o Programa de Investimento e Planificação do Ensino (IPE). Este programa baseava a conceção do planeamento da educação não só nas necessidades de mão-de-obra, como no PRM, mas na “procura social”, tendo em conta, portanto, as complexidades sociais, políticas e administrativas dos países industrializados com sistemas educativos em plena expansão.

Na verdade, a OCDE seguia aqui, pelo menos em parte, as considerações e até a metodologia da equipa portuguesa do PRM, como descrevemos no capítulo relativo à metodologia usada no PRM.

Aliás, como já referimos, na avaliação técnica do PRM feita pela OCDE, esta refere de forma clara a absoluta indispensabilidade do planeamento em educação, mas a necessidade de uma abordagem metodológica múltipla, considerando as relações entre educação e economia, mas nos dois sentidos e na mútua influência:

A pedra angular do planeamento em educação será uma representação precisa do modo de funcionamento ou um modelo deste sistema, em que entrem quantificados os fluxos de alunos, pessoal docente, instalações, material e recursos financeiros e a que não seja estranha a descrição da estrutura dos órgãos de elaboração das decisões. Este modelo torna-se necessário quer se siga o método da procura social da educação, quer o das necessidades de mão-de-obra, quer o dos objetivos sociais (nomeadamente a igualização das possibilidades de acesso à educação) (Catarino, 1968: 180).

Tendo em conta tal abordagem, entendia a OCDE ser necessário que

as atividades de planeamento da educação do ensino fossem integradas em organismos responsáveis pela política e pela administração da educação, ou seja, os grupos de planificação deviam estar situados no interior dos ministérios da educação (Papadopoulos, 1994: 51).

Mais tarde, a organização vem a assumir muitas dúvidas sobre os métodos de planeamento utilizados e também sobre a relação entre este a decisão política, num estudo sobre tais questões elaborado com base na análise dos processos de decisão em política educativa em três países do PRM, Grécia, Portugal e Turquia (OCDE, 1976), referindo designadamente que têm sido utilizados dois métodos bem conhecidos para aquele efeito, o da ‘procura social’ e o da ‘planificação da mão-de-obra’. Apesar de todos os esforços para melhorar tais métodos, as previsões revelam-se frequentemente falsas, de tal modo que têm sido gravemente desacreditadas aos olhos dos responsáveis políticos (p. 6).

O alargamento da escolaridade obrigatória

A medida mais importante na decorrência dos trabalhos do PRM foi, no entanto, o alargamento da escolaridade obrigatória.

Como referimos atrás, a equipa do PRM considerava a curta extensão da escolaridade obrigatória como a primeira das causas *principais* da baixíssima qualificação da população ativa a que acrescentava a fraca produtividade do sistema escolar, com elevado abandono escolar e muito baixos níveis de aproveitamento.

Assim, o alargamento da escolaridade obrigatória de quatro para seis anos, decretado em 9 de Julho de 1964, não pode deixar de ser visto como a primeira e mais importante consequência do PRM. Tanto mais que o mesmo vem a ser feito tendo em conta os termos propostos, ou seja, numa primeira fase, a existência simultânea de dois anos adicionais do ensino primário (5ª e 6ª classes) e de um ciclo preparatório comum do ensino secundário,

destinando-se o primeiro formato aos que não quisessem prosseguir estudos e o segundo aos que o quisessem fazer. Numa segunda fase, seria estabelecida a equivalência entre estes dois formatos. Tal proposta provinha do facto de, por um lado, não existir rede de escolas onde pudesse ser lecionado o ciclo preparatório, sendo a rede de escolas secundárias muito insuficiente para a cobertura e, por outro lado, de a preparação dos professores do ensino primário ser genericamente insuficiente (a formação era de dois anos, após o 2º ciclo liceal, subsistindo ainda muitos docentes (regentes escolares) com formação inferior, grande parte dos quais só com a 4ª classe).

Seria pois necessário, por um lado, melhorar a preparação dos professores do ensino primário e, por outro, construir novas escolas para acolher o ciclo preparatório do ensino secundário, o que deveria ter lugar durante a primeira fase para que fosse possível, numa segunda fase, ter uma situação de equivalência entre os dois formatos, garantindo, em simultâneo, a escolaridade obrigatória e as condições para o prosseguimento de estudos.

É de notar que a proposta inserida no PRM continha a criação de um ciclo preparatório de dois anos, comum a todo o ensino secundário, em substituição do 1º ciclo do ensino liceal e do ciclo preparatório das escolas técnicas, que existiam à data. Tal proposta havia sido formulada pela Comissão do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, criada pelo ministro Leite Pinto, e que considerava que a escolha por uma das vias de ensino (liceal ou técnica) não deveria ter lugar tão cedo (final do ensino primário), mas somente no final desse ciclo propedêutico que seria comum às duas vias.

A questão de adiar a excessiva precocidade da seleção das vias de estudo pelos alunos acompanhará a política educativa portuguesa nas décadas seguintes. Desde logo, é continuada na reforma Veiga Simão, como veremos a seguir, mas volta a estar presente nas alterações introduzidas após o 25 de Abril e novamente na lei de bases do sistema educativo, em 1986, estando, aliás, de novo em discussão em recentes medidas de política. Mas convirá ter em conta que a questão também tem estado presente ao longo do tempo na agenda da OCDE, tendo sido retomada recentemente no estudo *No More Failures: Ten Steps to Equity* (2007), onde se considera essa questão como uma das dez recomendações de política pública de educação, para a melhoria da equidade dos sistemas escolares.

O alargamento da escolaridade obrigatória vai estar presente na política educativa durante toda a década de 60, durante a qual o processo se vai desenrolar.

No Plano Intercalar de Fomento 1965/67 são analisadas as consequências do alargamento da escolaridade, quer do ponto de vista das necessárias alterações aos programas de ensino quer das necessidades de professores e instalações e referida a colaboração da OCDE nesses campos:

No que toca aos planos de estudos, programas e métodos, muitos deles precisam de ser renovados... É o que se está a fazer, por exemplo, em relação ao ensino liceal da matemática, em execução do acordo entre o Ministério da Educação Nacional e a OCDE (p. 454).

Ou mais à frente:

Está-se a construir para um ensino feito a massas cada vez mais numerosas, e não se pode perder de vista essa realidade. De resto, um grupo de trabalho, constituído por elementos dos dois Ministérios interessados, o das Obras Públicas e o da Educação Nacional, já se vem debruçando sobre esta ordem de assuntos, em colaboração com a OCDE (p. 455).

Como já referimos, o alargamento da escolaridade obrigatória a seis anos é aprovado em 1964, mas para as crianças entradas nesse ano para o ensino primário, o que significa que, embora o funcionamento da 5ª classe se iniciasse em 1965, só em 1968 se coloca concretamente a obrigatoriedade para além dos 4 anos.

Em 1968, Alves Martins, ex-coordenador do PRM, publica na revista *Análise Social* um artigo sob o título “Alguns aspectos do ensino em Portugal”. Tal artigo procura fazer um balanço da situação educativa face às previsões e propostas do PRM.

Assim, numa primeira análise, os dados mostram que relativamente a inscrições no sistema de ensino, os mínimos previstos haviam sido ultrapassadas, na globalidade, em cerca de 30 mil alunos, mas esses mínimos não haviam sido cumpridos em alguns níveis ou ciclos como o ensino infantil, o 1º ciclo do ensino secundário, o ensino médio e o ensino normal e o ensino superior científico e técnico. Todos estes casos eram especialmente relevantes na perspectiva do PRM, pois relacionavam-se com aspetos críticos identificados no sistema de ensino, ou seja, o alargamento da escolaridade obrigatória e a formação de pessoal técnico e científico. E o primeiro caso merece referência especial pois que, como o autor alerta, o facto de as inscrições no 1º ciclo do ensino secundário terem ficado bastante abaixo dos mínimos previstos, aliado ao facto de as 5ª e 6ª classes não estarem a funcionar em 1965 e ainda às baixas taxas de conclusão, como a seguir se refere, iria dar no futuro origem a discrepâncias muito maiores do que as então observadas.

Mas se, apesar de tudo, a questão do acesso mostrava uma evolução globalmente positiva, ainda que com os aspetos críticos referenciados, a questão do sucesso, ou seja, o número de conclusões dos cursos ou níveis, apresentava uma situação bem diferente.

Em nenhum caso os mínimos previstos no PRM tinham sido atingidos:

Não só não se atingiu qualquer desses objetivos mínimos, como, mesmo nos graus de ensino em que o número de alunos foi ultrapassado, o sistema se mostrou incapaz de reagir às pequenas melhorias de produtividade que lhe foram exigidas (Martins, 1968: 60).

A questão assumia particular relevância no ensino primário, tendo em conta a sua importância no contexto do alargamento da escolaridade obrigatória. Em 1964/65 estavam matriculados 772.272 alunos e, de acordo com o autor, era esta a sua “triste história”: “desses alunos estavam matriculados pela 1ª vez 76,5% e passaram de classe ou fizeram exame 72,5%, quer dizer, não se devem ter recuperado alunos durante o ano”. Numa análise do fluxo da 1ª classe, Alves Martins conclui pela existência de 31% de repetentes, no ano anterior, que sobem para 35% no ano em análise.

Estes números levam-no a concluir:

A verdade é que estamos perante um sistema de ensino em que, se atribuirmos uma classe a cada professor e 24 contos anuais à remuneração média do pessoal... as repetências da 1ª classe da instrução primária oficial teriam custado ao Tesouro 80 mil contos. Consideradas as 4 classes atingir-se-ia a cifra de cerca de 200 mil contos, o que equivaleria a dizer, em termos de 1964/65, que o trabalho de 40% dos professores primários seria utilizado no ensino de alunos que reprovavam... Há portanto qualquer coisa errada. E não são os números (Martins, 1968: 66).

Por sua vez, no ensino médio e no ensino normal primário, quer as inscrições quer as conclusões mostravam-se abaixo dos mínimos previstos no PRM. Tal situação é também considerada relevante no primeiro caso, face às previsíveis necessidades de mão-de-obra e no segundo caso, pela sua importância para a questão do alargamento da escolaridade obrigatória que exigia mais professores e mais preparados para lecionar as novas 5ª e 6ª classes. Por isso o PRM havia proposto o alargamento do respetivo curso de formação de dois para três anos e o lançamento de cursos de férias (formação contínua) para os professores primários em serviço.

Miranda (1981: 33) refere mesmo que:

A pressão da OCDE no sentido de elevar os níveis médios de educação levou o governo a aumentar a escolaridade obrigatória de 4 para 6 anos, antes de ter um número suficiente de professores e de escolas que acompanhassem o estabelecimento de tal medida.

Em 2 de Janeiro de 1967 é finalmente criado o Ciclo Preparatório do Ensino Secundário, referindo o preâmbulo do decreto-lei que resultou de “cuidadosos estudos feitos na continuação de outros realizados no tempo do Ministro Leite Pinto”, tendo o Estatuto do Ciclo Preparatório sido publicado em Novembro de 1968.

Após a criação da Telescola e do Instituto de Meios Audiovisuais e do Ensino, onde se integrava, ocorrida em 1964, é criado, em 1968, o Curso de Professores do Ciclo Preparatório na Telescola sendo assim acrescidas as condições para garantir recursos necessários ao alargamento da escolaridade.

Parece, pois, encerrar-se aqui a primeira fase do impacto do PRM nas políticas públicas de educação em Portugal. A segunda fase terá lugar com a designada reforma Veiga Simão.

2.3.2 A democratização do acesso

A reforma Veiga Simão

Como já referimos, a apresentação pública do PRM foi feita pelo ministro Galvão Teles. Tendo procedido à extensão da escolaridade obrigatória e criando o GEPAE, institucionalizando o planeamento educativo na preparação das políticas de educação, referia, no entanto, que este devia subordinar-se ao “planeamento qualitativo” o qual deveria ser enquadrado por um Estatuto da Educação Nacional, ou seja, “um conjunto de diretrizes ou bases que formem como que uma carta orgânica do ensino, uma lei fundamental colocada logo abaixo da Constituição Política” (MEN/GEPAE, 1966: 24). O ministro iniciou, pois, em 1963 a preparação de tal Estatuto, tendo apresentado a primeira versão no final de 1966. Os trabalhos foram terminados já em 1968, tendo sido o ministro, entretanto, substituído por José Hermano Saraiva, pelo que não chegou a apresentar o projeto à Assembleia Nacional. O novo ministro iria deixar cair o projeto.

O projetado Estatuto, apesar de conter mais de trezentos artigos, tinha formulações muito genéricas e um forte conteúdo doutrinário na linha do que era a perspetiva dominante no Estado Novo e afastado do novo paradigma definido pelo PRM, como se pode verificar logo no seu artigo 1º onde se refere que “a educação nacional destina-se especificamente a formar a personalidade dos portugueses”, “orienta-se pelos princípios da moral e da doutrina cristãs

tradicionais do país” e “ deve, de modo particular, estimular a devoção à Pátria, o gosto da disciplina, o culto e a prática das virtudes individuais, o espírito de justiça social...”. Mas, independentemente do seu conteúdo específico constituiu a primeira tentativa de uma lei global enquadradora de todo o sistema educativo, desde o projeto Estatuto da Educação Pública apresentado pelo ministro João Camoesas em 1923 à Câmara dos Deputados e que teve o mesmo destino de não chegar a ser objeto de aprovação devido à substituição do ministro na voragem política da mudança dos governos na I República.

Não tendo sido aprovado o Estatuto da Educação Nacional de Galvão Teles, o espaço para uma lei global da educação mantêm-se em aberto, vindo a ser preenchido, poucos anos mais tarde por Veiga Simão, mas agora numa perspetiva mais alinhada com o novo paradigma introduzido a partir do PRM, no contexto de uma proposta de reforma educativa que vai constituir uma segunda e importante fase do desenvolvimento do mesmo.

Veiga Simão toma posse como ministro da educação em Janeiro de 1970, no governo chefiado por Marcelo Caetano após a substituição de Oliveira Salazar e as eleições de 1969. Designa-se muitas vezes esse período por “primavera marcelista” pelas expetativas de abertura política do regime que o mesmo criou. O novo ministro sucedia a Hermano Saraiva, ministro que havia sucedido a Galvão Teles em 1968, já no final do período salazarista e que só permaneceu cerca de ano e meio no governo e com pouca relevância no contexto da presente análise.

Como vimos atrás, através da análise do ex-coordenador do PRM, a situação da educação portuguesa estava longe de cumprir os objetivos previstos naquele programa, não só do ponto de vista da expansão, mas também do ponto de vista da “produtividade do sistema”, continuando a apresentar elevadíssimas taxas de insucesso e abandono escolar e baixos níveis de acesso aos níveis de ensino secundário, médio e superior e, consequentemente, da formação de técnicos e pessoal especializado.

Tendo em conta que na década de 60, que terminava, os sistemas educativos dos países membros da OCDE tinham sofrido a maior expansão de sempre, com um vasto crescimento em todos os tipos e níveis de ensino e uma enorme melhoria do acesso e do sucesso escolares, a situação portuguesa acentuava ainda mais a manifesta carência de medidas de política que dessem cumprimento aos objetivos de crescimento e democratização da educação previstos no PRM.

Um ano depois de tomar posse, Veiga Simão apresenta publicamente, através da televisão, dois documentos: o “Projecto do Sistema Escolar” e as “Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior”, que são as peças principais da sua *reforma do ensino*.

A surpresa é o facto de o ministro submeter à discussão pública textos programáticos, o que não constituía um procedimento usual no regime. Acresce o facto de o ministro apelar à participação de todos os portugueses, considerando que a reforma educativa é da responsabilidade de todos e não apenas do Governo, conforme referia na introdução ao seu “Projecto do Sistema Escolar”.

O que não deixa de ser ainda mais surpreendente é que a “palavra de ordem” de Veiga Simão para a reforma proposta seja a “*democratização do ensino*”. É evidente que no contexto político da época tal não poderia deixar de promover larga controvérsia. Mas, na verdade, o ministro, no seu discurso de posse, tinha já dito:

A educação é o problema cimeiro, a alma motora, o meio consciencializante, por excelência, desse espírito revolucionário. Na verdade, ele procura, na sua plena democratização, uma estrutura criadora, em que se apoie uma sociedade mais justa e mais perfeita. A educação é o veículo poderoso e essencial que torna possível à vida humana ser digna de ser vivida, facilitando todo um processo de justiça social, inerente a qualquer fórmula de melhoria da condição do homem (Simão, 1970: 10).

Com o decurso da discussão pública, que contou com a participação de 40 mil pessoas e mais de 1700 documentos (Simão, 2008), as posições sobre a reforma tomaram formas diversas, desde o apoio entusiástico à crítica intensa. Assim, as posições e os discursos do ministro sobre a mesma foram assumindo uma defesa cada vez mais explícita do objetivo de “*democratização do ensino*”, inicialmente formulado. Em 1972, na comunicação ao país sobre o trabalho realizado, Veiga Simão referia:

Saber ‘ler, escrever e contar’ já não é quanto basta aos portugueses. Critérios de justiça social e exigências da vida moderna levam-nos a querer e a planear para todos eles um sistema educativo que lhes permita realização plena como indivíduos e como cidadãos (Simão, 1972).

Em 1973, num discurso em Bragança, o ministro não hesita em dizer: “A democratização do ensino é ideal que, para nós, só se extinguirá com o último sopro de vida” (Observador, 1973).

Mas o que era afinal a democratização do ensino para Veiga Simão? Pela resposta do próprio podemos resumi-la como “um conjunto de projectos e ações coerentes, com o

objectivo bem definido da democratização, associando a igualdade de oportunidades ao acesso pelo mérito.” (Simão, 2008)

Após intensa discussão, as propostas de Veiga Simão tomam a forma da Proposta de Lei nº 25/X, a qual foi debatida durante alguns meses na Assembleia Nacional antes de ser aprovada, dando origem à Lei nº 5/73 de 25 de Julho.

Em Abril do ano seguinte acontece a mudança de regime. Tal levou a muitas alterações políticas e é comum dizer-se que a lei não foi aplicada e que, portanto, a reforma Veiga Simão não chegou a efetivar-se. Isso deve-se, provavelmente, às disposições sobre a escolaridade obrigatória, dado que a lei a estendia para 8 anos o que não veio a cumprir-se. Mas, quando analisamos a ação política de Veiga Simão, verificamos que o mesmo aprovou e pôs em marcha, de 1970 a 1973 muitas medidas de política que se enquadravam já, ou até antecipavam diversas orientações da futura lei. Aliás, o parecer da Câmara Corporativa sobre a lei refere expressamente:

A Reforma começou logo após a tomada de posse do ministro. A compreensão e a valorização da proposta de lei beneficiaram muitíssimo dos resultados da experiência, pois boa parte da matéria, agora condensada nas suas bases tem vindo a ser executada a título experimental – e isto em todos os graus de ensino – quer em consequência de despachos governamentais, quer, sobretudo, através de diplomas legais e regulamentares. (Parecer nº 50/X, Diário das Sessões nº 238, 2º suplemento, 17 março de 1973)

A importância e o papel da reforma Veiga Simão para a política pública em Portugal tem sido objeto de análises diversas, quer do ponto de vista da política educativa quer no âmbito da análise política do regime da época e da transição para o regime democrático.

Stoer (1983) faz a revisão de algumas dessas visões. Assim, para alguns, como Howard Wiarda, António Reis e Sottomayor Cardia, a reforma inseria-se na tentativa de renovação do regime e não constituía uma alteração significativa no sentido da democratização que dizia perseguir. Do ponto de vista do primeiro, tratava-se de alargar a base de apoio do regime para manter no poder uma certa elite, e assim aperfeiçoar o regime no seu funcionamento a coberto de uma pretensa liberalização e democratização, à semelhança do que teria acontecido com outros regimes tecnocraticamente autoritários como a Espanha e o Brasil.

Para os autores portugueses referidos, a reforma era “um disfarce para uma solução neocapitalista de uma reestruturação fechada do Estado”, e uma “condição de sobrevivência

destinada a diminuir o vazio existente entre as massas e os grupos de elite, e a dar uma credibilidade renovada ao regime”.

Stoer (1983), por sua vez, conclui que a reforma agiu como pivô nos debates sobre desenvolvimento/modernização do país e em simultâneo legitimou um processo de reestruturação do Estado, que se encontrava em crise, através do planeamento do alargamento da educação com vista a servir o desenvolvimento económico, e neste sentido representou uma solução de continuidade em relação aos anteriores ministros do pós-guerra, designadamente o ministro Leite Pinto. Mas, além disso, a reforma Veiga Simão significou também mobilização política e cultural, pois a democratização da educação preparava o alargamento da categoria de cidadão, não apenas em termos económicos, mas também políticos. O que leva Stoer a concluir que:

A reforma Veiga Simão foi única, como ponto focal, para a preparação da constituição de uma nova organização política e económica das forças sociais. Organização que, embora temporariamente ameaçada, acabou por ser fortalecida pela revolução de Abril de 1974 (Stoer, 1983).

Também Teodoro (2000: 268), na sua análise da reforma refere que:

A apresentação dos dois documentos contendo as linhas gerais de reforma do sistema educativo constituiu a peça-chave da estratégia de Veiga Simão tornando-se o seu principal instrumento de ‘mobilização de ‘predisposições’ e de legitimação da acção governativa

e conclui que:

... a reforma Veiga Simão, inquestionavelmente, representou um período de mobilização de vontades e predisposições que colocou a educação no centro dos debates sobre o desenvolvimento e a modernização do país (p. 278).

Qualquer que seja a linha de análise dos fundamentos e objetivos da ação política de Veiga Simão torna-se difícil negar o sentido reformador da mesma, se analisarmos as medidas tomadas ao longo dos 4 anos do seu mandato e cuja maioria, como referido no parecer da Câmara Corporativa, se inserem no quadro reformador delineado com os dois documentos postos à discussão pública. Assim, são referidos os seguintes diplomas:

- i) Cumprimento da escolaridade obrigatória (Decretos-Leis n.ºs 162/71 e 254/72); ii) Situação dos regentes escolares (Decreto-Lei n.º 344/71); iii) Criação de escolas do magistério primário (Decretos-Leis n.ºs 400/71 e 262/72); iv) Funcionamento do ciclo preparatório da Telescola (Decreto n.º 523/71); v) Regime de coeducação no ensino primário e no ciclo preparatório do ensino secundário (Decreto-Lei n.º 482/72); vi)

Alterações regulamentares relativas aos três ramos do ensino secundário (Decreto-Lei nº 303/70); vii) Criação em todo o ensino secundário da categoria de professor extraordinário (Decreto-Lei nº 331/71); viii) Criação de vários liceus (Decreto-Lei nº 447/71); ix) Alterações na organização do ensino técnico (Decreto nº 457/71); x) Exames de admissão aos institutos industriais e comerciais (Decreto nº 439/70); xi) Regulamento das Escolas de Instrutores de Educação Física (Portaria nº 60/71); xii) Medidas para recrutamento de pessoal docente para o Instituto Nacional de Educação Física (Decreto-Lei nº 157/71); xiii) Equiparação ao doutoramento pelas Universidades portuguesas do doutoramento obtido em Universidades ou institutos estrangeiros (Decreto nº 118/70); xiv) Regime para recrutamento de pessoal qualificado para o exercício de funções docentes e de investigação no ensino superior (Decreto-Lei nº 132/70); xv) Estruturas administrativas e pessoal docente das Universidades (Decretos-Leis nº 5 269/70 e 407/70); xvi) Nova regulamentação do regime de doutoramento (Decreto-Lei nº 388/70); xvii) Alteração no plano de estudos do Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras (Decreto nº 512/70); xviii) Actualização dos planos de estudos dos cursos de Engenharia (Decreto nº 540/70); xix) Alterações a vários diplomas legislativos relativos ao ensino superior (Decreto-Lei nº 637/70); xx) Definição do estatuto legal da Universidade Católica Portuguesa (Decreto-Lei nº 307/71); xxi) Orgânica dos bacharelatos e licenciaturas nas Faculdades de Ciências (Decreto nº 443/71); xxii) Cursos de Engenharia na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (Decreto-Lei nº 259/72); xxiii) Realização de cursos nas Universidades durante o período de férias (Decreto-Lei nº 264/72); xxiv) Concursos para professores extraordinários e catedráticos (Decreto nº 301/72); xxv) Nova estrutura das Faculdades de Direito (Decreto nº 364/72); xxvi) Professores do Conservatório Nacional (Decreto-Lei nº 403/72); xxvii) Alterações na estrutura dos cursos professados no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras e criação de novos cursos no Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina e no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Decreto-Lei nº 520/72); xxviii) Criação da Faculdade de Economia na Universidade de Coimbra (Decreto-Lei nº 521/72); xxix) Criação do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Decreto-Lei nº 522/72); xxx) criação do Instituto de Acção Social Escolar (Decreto-Lei nº 178/71); xxxi) Criação do Secretariado para a Juventude (Decreto-Lei nº 446/71);

xxxii) Reforma da Lei Orgânica do Ministério da Educação Nacional (Decreto-Lei nº 408/71); xxxiii) Reorganização da Secretaria-Geral do Ministério (Decreto-Lei nº 201/72); xxxiv) Reorganização do Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa (Decreto-Lei nº 485/72).

Como já referimos, um dos aspetos centrais da reforma, tendo em vista a melhoria da igualdade de oportunidades no quadro do que era referido como “democratização do ensino”, era o alargamento da escolaridade obrigatória para 8 anos. Logo após a aprovação da lei, foi estabelecida a gratuidade dessa escolaridade através do Decreto-lei nº 524/73, de 14 de Outubro. Em 1971, tinha sido já criado o Instituto de Acção Social Escolar (decreto-lei nº 178/71), peça indispensável numa estratégia de criação de condições mínimas de igualdade de oportunidades num quadro de alargamento da escolaridade.

Criadas as condições políticas e institucionais com a discussão e aprovação da lei e das condições de gratuidade e de apoio social escolar, era necessário avançar com os aspetos concretos de execução. Tal também se iniciou, de forma experimental, antes da aprovação final da própria lei. Assim, o despacho ministerial de 9 de Agosto de 1972 havia já determinado o lançamento experimental da escolaridade obrigatória de oito anos, o que teve lugar em quarenta escolas, com novos programas de ensino, tendo sido determinada também a extinção progressiva da 5ª e 6ª classes do ensino primário.

Outros aspetos da reforma, consonantes com o alargamento da escolaridade obrigatória, foram também postos em marcha, designadamente os relativos à formação dos professores, com a criação dos departamentos de educação nas universidades e com a criação das Escolas Normais Superiores (decreto-lei nº 402/73 de 11 de Agosto), encontrando-se já cinco em regime de instalação em Abril de 1974. Para além disso, foi ainda lançado um programa de formação de investigadores em ciências da educação em universidades estrangeiras, do qual se destaca o realizado com o apoio do governo americano, com 40 bolsas de estudo para o efeito (Simão, 2010).

Uns meses após a revolução, a Circular 12/75, de 1 de Setembro, do Ministério da Educação veio determinar que o 7º ano de escolaridade já não constituía escolaridade obrigatória! A lei 5/73 é, na prática, assim “revogada” por uma circular. A generalização de oito anos de escolaridade obrigatória não chega a ter lugar e “recua” novamente a seis anos. Governava o IV Governo Provisório e era ministro da educação o major José Emílio da Silva.

O alargamento da escolaridade obrigatória tinha naturalmente, como consequência, uma reconversão do ensino secundário, o qual se organizava em duas vias: liceal e técnico. A essas vias estava associada uma diferenciação do *status* social dos alunos e famílias. A proposta de Veiga Simão prevê a criação de três tipos de estabelecimentos: liceus clássicos, liceus técnicos e liceus artísticos, numa estratégia, segundo o próprio (Simão, 2010) de “unificação do *status* social” mas de “diversificação curricular”:

Os programas do Ministério da Educação visam em primeiro lugar proporcionar a todo o cidadão português uma educação básica que corresponde, no sistema educativo que está proposto à Assembleia Nacional, a oito anos de formação, e após isso, para os que continuam no sistema educativo, cursos de formação humanística e científica e cursos técnico-profissionais, em plena igualdade social (Simão, 1973).

Não foi esta, no entanto, a opção plasmada na Lei 5/73, a qual veio a manter as duas vias existentes, ainda que subsistindo as escolas secundárias polivalentes, onde as duas vias eram ministradas em simultâneo, o que levou o então ministro a acentuar o papel das mesmas na necessária reconversão do ensino secundário:

Considero que as escolas secundárias polivalentes são postos avançados para uma igualdade de oportunidades. Esta Escola terá cursos complementares do ensino técnico e do ensino liceal. Precisamos de mais trezentas escolas desta natureza no País (Simão, 1973).

E no próprio congresso da Acção Nacional Popular, em 1973, Veiga Simão refere:

O Governo continuará a proceder à reestruturação da rede escolar, designadamente à criação de escolas secundárias polivalentes e à diversificação dos seus cursos, de modo a garantirem, globalmente e em todos os distritos, o acesso a quaisquer estudos de nível superior e à aquisição de uma formação terminal com vista ao acesso ao mundo do trabalho (Simão, 1973).

Mas, sendo previsível que um número muito significativo de estudantes não chegasse a ingressar no ensino secundário e abandonasse a escola no final da escolaridade obrigatória, a reforma veio a contemplar a existência de um 9º ano de escolaridade de formação profissional, iniciado experimentalmente e o qual deveria tornar-se obrigatório e gratuito para os alunos que não prosseguissem estudos para o ensino secundário. Tal medida instituiria, na prática, pelo menos nove anos de escolaridade para todos os alunos, quer prosseguissem ou não estudos.

O acompanhamento da reforma pela OCDE

A OCDE acompanhou sempre de perto a reforma, em interação com o ministério da educação português. O próprio Veiga Simão refere que “a aposta permanente na internacionalização da Reforma Educativa conduziu a que a sua programação e planificação se desenvolvessem em intenso diálogo e estreita colaboração com a OCDE” (Simão, 2008) e em correspondência comigo, trocada em 2012, escreve que “a OCDE acompanhou a reforma em quase-permanência”.

Tal acompanhamento era realizado de formas diversas no âmbito dos próprios órgãos da organização, mas também através da colaboração de especialistas e de visitas de acompanhamento e avaliação, existindo alguns relatórios publicados, ainda que de forma restrita, pela própria OCDE ou pelo ministério da educação português, de que foi possível identificar os seguintes, nos documentos consultados:

- *Report of OECD visit to Portugal* by R. Ruiter, May 1971;
- *Report of OECD visit to Portugal* by Leonard Marsh, June 1971;
- *Report of OECD visit to Portugal* by James Fairbairn, October 1971;
- *Report of OECD visit to Portugal* by W. D. Hall (*Evaluation of experimental educational guidance systems in the Cycle Préparatoire*), November 1971;
- Archer, J. N. (1971) – *The administration of school buildings in Portugal*, OECD, Technical Assistance (71) 13;
- *Progress Report: Portugal: Assessment of Human and Resource Implications for Implementing a New Educational Structure*, OECD (DAS/EID/72.37), 1972;
- Langrod, G. (1972) – *Réalisation de la Réforme du Ministère Portugais de l'Education Nationale*, OCDE (CT/1297);
- Simpson, M. G. (1972) – *Analysis of some aspects of the Portuguese education system*, OECD (CT/3841).

Em 1973, a OCDE procede mesmo a um levantamento exaustivo dos problemas e questões relativos à implementação da reforma educativa portuguesa (Van Gendt, 1973). Essa avaliação envolve as projeções quantitativas de alunos até 1985, bem como os impactos no desenvolvimento curricular necessário, nos manuais e materiais audiovisuais, nos edifícios escolares e no equipamento, nos professores, na relação entre o ensino público e privado, na administração educativa, na inovação pedagógica e na formação de professores.

As projeções de alunos constantes do documento são as seguintes (p. 6):

Quadro 2.3 – Projeção de alunos (em milhares) na escolaridade obrigatória 1970-1985

	1970	1974	1979	1980	1985
Ensino Primário (1º ao 4º ano)	937	939	740	687	518
Ensino Preparatório (5º ao 8º ano)	242	516	739	774	627
Total	1179	1445	1479	1461	1145

Tal previsão, assente na escolaridade obrigatória de oito anos (com a obrigatoriedade do 7º ano de escolaridade a partir de 1974/75 e do oitavo a partir de 1975/76), evidenciava o forte crescimento do ensino preparatório até 1980, decorrendo daí problemas, cuja natureza e dimensão eram analisadas. As áreas problemáticas identificadas eram as seguintes: desenvolvimento curricular, manuais e meios de apoio audiovisual, edifícios escolares e equipamento, professores, a relação entre ensino público e privado, infraestruturas para a administração educacional, desenvolvimento e inovação, centros de apoio aos professores, escolas superiores de formação de professores, inspeção, delegações regionais do ministério da educação, instituto nacional de pedagogia e institutos de educação.

O documento termina com a identificação das áreas e matérias para cooperação e assistência internacional. Assim, no que denomina “problemas para cooperação a longo-prazo” (p. 48-50) refere dezassete:

- Orientação escolar;
- Televisão educativa;
- Acompanhamento e orientação das crianças socialmente desfavorecidas;
- Inovação e o desenvolvimento curricular;
- Currículos dos cursos de formação de professores;
- Transferência e adaptação curricular em áreas específicas;
- Avaliação do funcionamento da telescola;
- Desenvolvimento e melhoria dos processos de ensino através da televisão;

- Definição de normas e *standards* para a construção escolar;- Definição da missão (piloto) da escola normal superior de Lisboa;- Desenvolvimento de um sistema de formação de professores;
- Relação público-privado;
- Definição das funções das delegações regionais da administração;
- Definição das funções a longo prazo dos centros de apoio aos professores;
- Definição das funções a longo prazo das escolas superiores de formação de professores, para além da própria formação;
- Definição das funções da inspeção escolar e da formação dos inspetores;
- Avaliação institucional.

São ainda identificados os designados "estrangulamentos emergentes para assistência a curto-prazo" (p. 50-51):

- Avaliação da experiência piloto no 7º ano de escolaridade;
- Formação intensiva de professores no ensino básico;
- Avaliação dos estrangulamentos em instalações escolares;
- Organização dos centros de apoio a professores;
- Formação de futuros professores das escolas superiores de formação de professores em ciências da educação e tecnologias.

Em 1974, a OCDE publica também um relatório com o título *Education in OECD Developing Countries*, o qual refere, logo no início, que "no âmbito das suas atividades, a OCDE tem mantido um especial interesse nos problemas de crescimento dos países membros menos desenvolvidos (Grécia, Portugal, Espanha, Turquia e Jugoslávia, este como membro associado) ”.

Este relatório procura, por um lado, aferir os efeitos das políticas quer do ponto de vista das mudanças introduzidas quer da convergência com os restantes países da organização mas, por outro, procura principalmente proceder a uma avaliação das políticas e à produção de novas ideias e novos objetivos para a década seguinte, tal como é referido no prefácio:

Uma primeira abordagem sistemática aos problemas de crescimento educacional nos países membros em desenvolvimento foi feita há dez anos atrás, no âmbito do Projeto Regional do Mediterrâneo. Como atividade pioneira no campo da educação, o PRM estimulou medidas políticas significativas e o consequente planeamento educativo e investigação nesses países.

Sob condições de uma pressão continuada na procura de serviços educativos num clima de mudança nos processos económicos, sociais e tecnológicos, esses países defrontam agora a necessidade de renovar esforços no desenvolvimento educacional e de empreender reformas drásticas nos seus sistemas educativos. Neste contexto, sentiu-se a necessidade de realizar uma análise e avaliação do progresso realizado face aos objetivos definidos nos seus planos de desenvolvimento, bem como uma avaliação das mudanças mais importantes nos seus sistemas educativos durante os anos 70, como base para a sugestão de prioridades políticas para o futuro (p. 7/8).

Assim, o documento faz uma análise das características gerais das políticas educativas nos países em causa, das perspetivas para a década de 70 e das áreas prioritárias a longo prazo, identificando como principais objetivos de política os seguintes:

- Um rápido crescimento educativo, em resposta às aspirações da sociedade e dos indivíduos de melhoria dos níveis de educação;
- A redução das disparidades regionais no acesso à educação;
- A equalização das oportunidades educativas;
- A relação entre educação e o desenvolvimento económico;
- O desenvolvimento e melhoria dos recursos humanos.

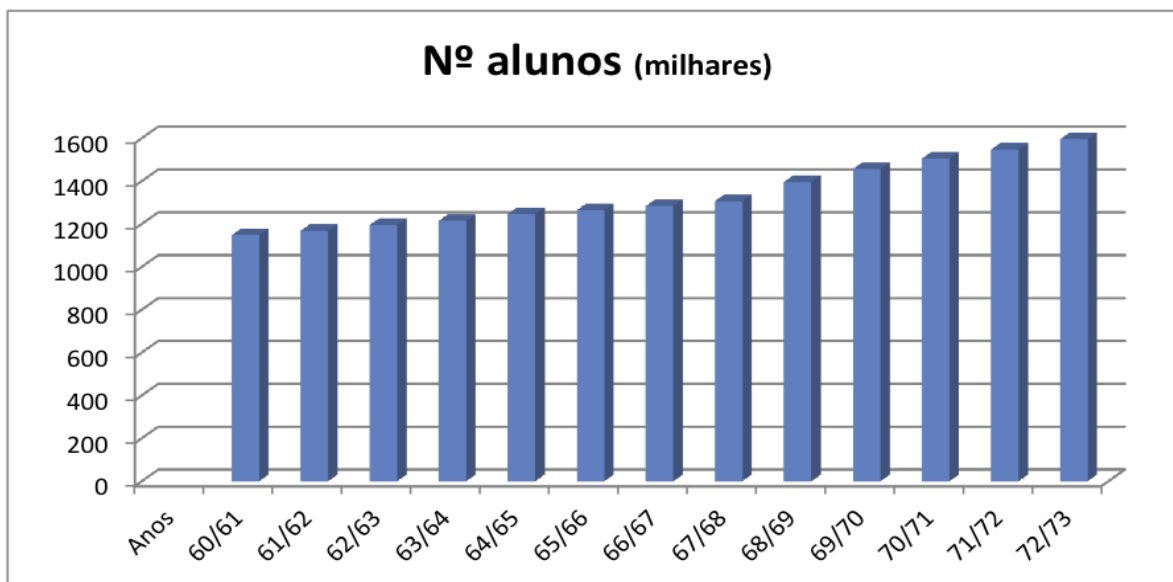
Verifica-se, pois, que os aspetos centrais da agenda da organização na década anterior se mantêm: relação entre educação e desenvolvimento económico e incremento da igualdade de oportunidades; mas ganha nova relevância a questão da resposta ao crescimento da procura social da educação e a correspondente necessidade de evitar o aparecimento ou o crescimento de desigualdades regionais por ela provocadas.

O acesso à escola e a valorização da educação

Para além dos efeitos qualitativos nas políticas, anteriormente referenciados, importará também analisar os impactos quantitativos das mesmas durante o período em estudo, designadamente na dimensão do acesso, a qual foi identificada como questão central no PRM. Assim, a análise dos alunos matriculados entre 1960/61 e 1972/73 mostra um aumento de 450 mil alunos (superior a 39%), com um crescimento médio anual superior a 3 % (mais de 35 mil alunos/ano). Mas, analisando o gráfico respetivo, verificamos que apesar do crescimento ter sido permanente, o mesmo mostra duas fases. Assim, de 1960/61 até 1967/68 verifica-se um crescimento quase uniforme de cerca de 2% (23 mil alunos/ano). Em 1968/69, ocorre um

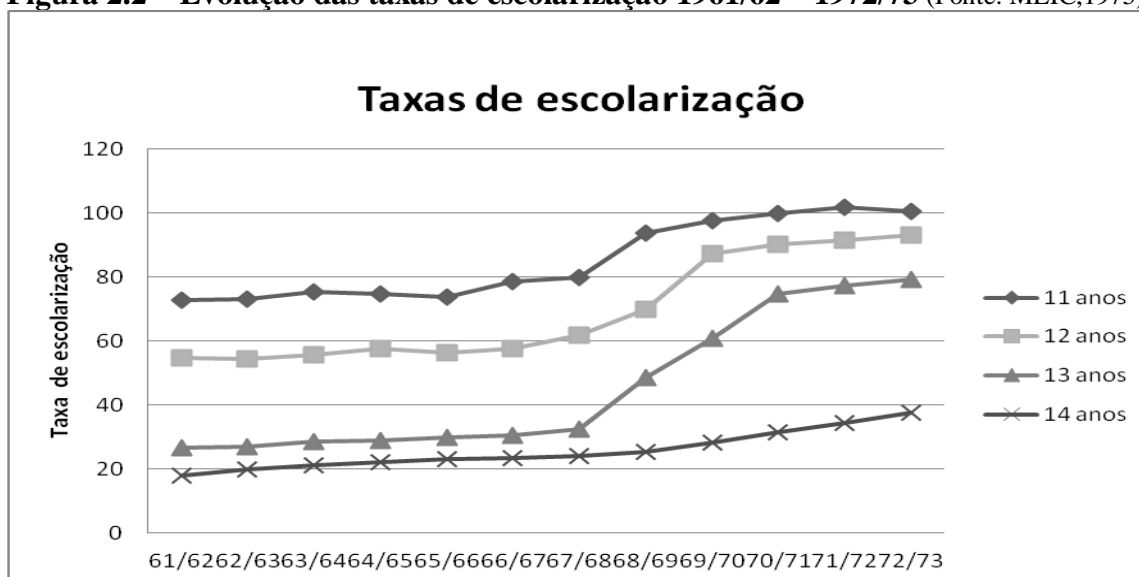
salto especialmente significativo (6,9% - 90 mil alunos) após o qual o crescimento anual médio passa a ser um pouco superior a 3,5%/ano. Revela-se assim, de forma clara, o impacto do prolongamento da escolaridade obrigatória estipulado em 1964.

Figura 2.1 – Evolução do número de alunos 1960/61 – 1972/73 (Fonte MEIC,1975)



Analisando a evolução das taxas de escolarização por idades, durante o mesmo período, verificamos o mesmo efeito do prolongamento da escolaridade obrigatória, como mostram as taxas relativas às idades de 11 a 14 anos.

Figura 2.2 – Evolução das taxas de escolarização 1961/62 – 1972/73 (Fonte: MEIC,1975)

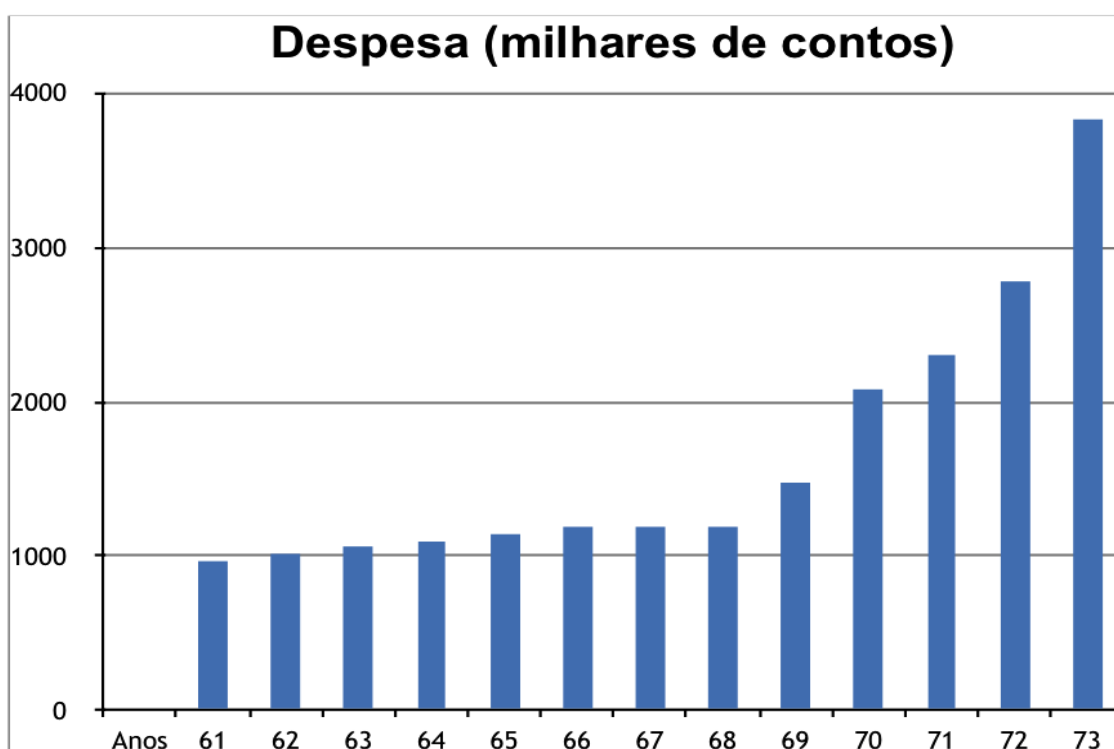


Tais crescimentos tiveram naturalmente consequências nos recursos afetos à educação, cujo orçamento cresce mais de 3,5 vezes entre 1961 e 1973 e cuja subida se torna vertiginosa a partir de 1968/69, ano do impacto do prolongamento da escolaridade obrigatória.

São pois claras, neste período, duas fases no financiamento do sistema de educação. Na primeira fase, até 1968, a despesa com educação cresce muito pouco em valores absolutos. Tal crescimento é aliás inferior ao crescimento do PIB nesse período, que é, em média, de 6,9% ao ano (Rocha, 1984), o que tem como efeito o decréscimo real, em percentagem do PIB, da despesa pública em educação, que passa de mais de 1,4% em 1960 para 1,1% em 1965 (Teodoro, 2001).

A partir de 1969 porém, como se vê no gráfico, tal situação inverte-se com uma subida vertiginosa que mais do que duplica a despesa em educação.

Figura 2.3 – Evolução da despesa em educação 1961-1973

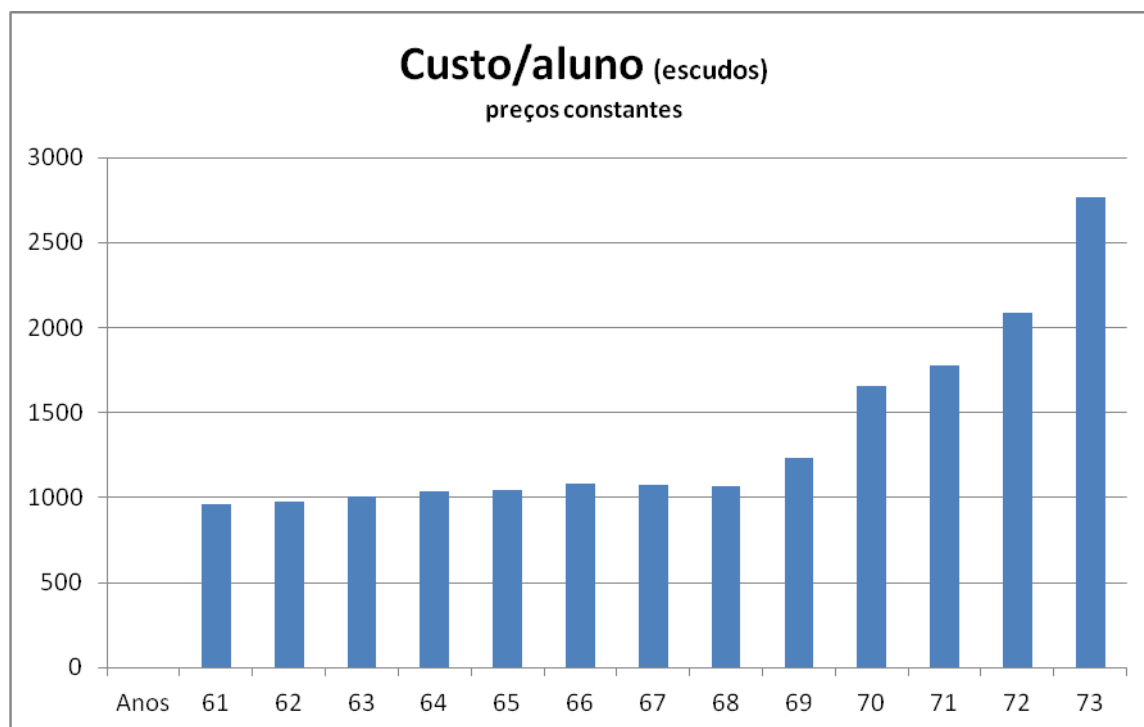


Fonte: MEIC, 1975

A subida da despesa em educação a partir de 1969 coincide com o crescimento do número de alunos derivado do prolongamento da escolaridade obrigatória, como mostram os gráficos anteriores. Verifica-se, no entanto, que os custos com a educação subiram muito mais do que

o número de alunos. No período em análise, o número total de alunos cresceu cerca de 39% e o orçamento cresceu cerca de 360% a preços correntes e, analisando a evolução dos custos por aluno, a preços constantes, verificamos que o mesmo cresceu 288%, sendo esse crescimento especialmente significativo a partir de 1970.

Figura 2.4 – Evolução dos custos/aluno 1961-1973



Fonte: MEIC, 1975

Sendo o crescimento do financiamento por aluno muito superior ao respeitante ao do número de alunos (que é já de si muito significativo), forçoso é concluir que estamos perante uma substancial valorização da educação no quadro das políticas públicas, no início da década de 70, ou seja, no período respeitante à reforma Veiga Simão.

O IV Plano de Fomento

A reforma Veiga Simão foi, em Portugal, o culminar de uma década de pressão sobre o alargamento do acesso à escola, assente nas ideias do capital humano e da igualdade de oportunidades e numa procura social sempre crescente. Os caminhos abertos por Leite Pinto e

pelo Projeto Regional do Mediterrâneo vão fazer um percurso nem sempre linear nos anos seguintes e encontrar-se, no início dos anos 70, na avenida projetada por Veiga Simão.

A importância que é dada à política educativa e ao papel da educação no desenvolvimento do país tem expressão concreta e significativa no IV Plano de Fomento. Nos anteriores planos de fomento, a educação nunca merecera relevo significativo, tendo-se restringido quase sempre ao desenvolvimento do ensino técnico, sendo as referências a outros aspetos somente pontuais e pouco relevantes, como já referimos anteriormente.

Desde logo, o IV Plano refere oito domínios condicionantes das suas opções, sendo o quarto domínio:

A reforma do sistema de ensino, preparada e iniciada durante o 2º triénio de execução do III Plano, obra da maior envergadura, cuja execução mobilizará vultuosos recursos durante o próximo hexénio, em correspondência a uma prioridade inscrita, também, nos objectivos para este IV Plano de Fomento (p. 38-39).

Assim, a Educação e Cultura constituem o primeiro capítulo do plano e a Formação Profissional o segundo. No âmbito da Educação e Cultura são considerados os seguintes “domínios prioritários” (p. 259):

- Educação básica na formação geral dos portugueses;
- Expansão e diversificação do ensino superior e sua participação no aumento da capacidade de inovação;
- Necessidades de qualificações profissionais dos jovens;
- Assimetrias individuais e sociais no acesso à cultura;
- Promoção da criatividade e difusão cultural.

Tendo em conta as condições reais do país, o plano referia a obrigação de uma especial concentração de esforços em “objetivos dominantes” que eram os seguintes (p. 260):

- Expansão da educação básica;
- Expansão e diversificação do ensino superior longo;
- Expansão do ensino superior curto.”

Consideravam-se ainda outras áreas e objetivos prioritários a mais longo prazo, a concretizar plenamente no V Plano, pelo que no presente deveriam ter expressão nos dois últimos anos, e que eram as seguintes (p.260):

- Generalização da educação pré-escolar;
- Compensação educativa de crianças em idade escolar;

- Lançamento de novos esquemas de formação profissional para jovens;
- Elevação do nível educativo da população adulta.

E ainda os seguintes objetivos decorrentes:

- Reconversão do ensino secundário;
- Promoção da criatividade e difusão cultural.”

Valerá a pena, no entanto, analisar as intenções e as metas e objetivos do domínio “A educação básica na formação geral dos portugueses” (p. 261-266) pela sua importância no quadro da análise do presente trabalho.

Assim, refere-se como objetivo prioritário deste domínio a “efectiva extensão da escolaridade obrigatória para oito anos”. Este objetivo é acompanhado da redução da idade de ingresso no ensino primário de 7 para 6 anos e são previstos os seguintes números de alunos no período de vigência do plano:

Quadro 2.4 – Previsões de alunos (IV Plano de Fomento)

	1976/77	1979/80
Ensino primário (1º ao 4º anos)	903.000	740.000
Ensino Preparatório (5º ao 8º anos)	600.000	739.000

Esta situação implicaria, necessariamente, o recrutamento de 15 mil novos professores para o ensino preparatório, até 1979/80, e uma significativa ampliação da rede escolar. Nesta, previa-se a implantação e equipamento de 10100 salas para o ensino preparatório e de 640 novas cantinas no ensino básico.

A expansão prevista da escolaridade obrigatória e a criação de um ensino preparatório do 5º ao 8º ano tinham, naturalmente, consequências significativas no recrutamento mas também na formação dos professores. Assim, estava prevista a criação de nove Escolas Normais Superiores para a formação inicial e contínua desses professores bem como a reconversão e formação intensiva de professores do então ensino primário.

A revisão dos programas e métodos de ensino também estava prevista, bem como a expansão dos meios audiovisuais de apoio. Por outro lado, previa-se o incremento da ação social escolar, incluindo a concessão de bolsas de estudo para a frequência do ensino preparatório.,

As questões relativas à “expansão da educação pré-escolar”, bem como a “compensação educativa de crianças em idade escolar” e a “elevação do nível educativo da população adulta” não eram tratadas, curiosamente, no domínio da “educação básica na formação geral dos portugueses”, mas no domínio das “assimetrias pessoais e sociais no acesso à cultura” (p. 274-279). Tal parece mostrar que aqueles objetivos eram entendidos fundamentalmente como instrumentais do desígnio da melhoria da igualdade de oportunidades, como aliás é referido logo no parágrafo inicial:

Uma política de fomento cultural e educativo que se deseje apoiada no princípio da igualdade de oportunidades e que vise a valorização dos recursos humanos terá que atender quer às desigualdades e deficiências que resultam da diferenciação socioeconómica e cultural dos diversos estratos da população, quer ao seu nível educativo.

Na educação pré-escolar, prevê-se atingir 15% de taxa de envolvimento, para o que se propõe a criação de oito cursos do magistério infantil visando a formação de 1150 educadoras até 1979. Prevê-se igualmente a instalação e o apetrechamento de 1200 salas (para 24 mil crianças), mas sendo a maioria (cerca de mil) a criar no segundo triénio do plano, como já havia sido referido.

No respeitante à compensação educativa, o plano centra-se em dois aspetos: “crianças com dificuldades escolares e crianças deficientes”. Para o primeiro caso prevê-se a expansão de salas para atividades de apoio pedagógico e a criação de classes de recuperação abrangendo cerca de 100 mil crianças. No segundo caso, prevê-se a integração de deficientes sensoriais, motores e de crianças com deficiências intelectuais ligeiras em classes normais. É também prevista a realização de “rastreios sócio-psico-pedagógicos e a criação de gabinetes psico-médico-pedagógicos”.

Para além disso, está prevista a formação de “400 agentes especializados para orientação de classes de crianças com deficiências médias”, pelos Institutos Superiores de Educação Especial de Lisboa e do Porto (a criar), e a reciclagem de 6000 professores do ensino primário para “orientação de classes de recuperação de crianças com dificuldades escolares”.

Quanto à elevação do nível educativo da população adulta, é fixada a meta de redução do analfabetismo para 5% em 1980 (esta meta só veio a ser atingida em 2011, conforme os resultados do respetivo censo recentemente divulgados!). Para tal, o plano prevê que sejam abrangidas cerca de 600 mil pessoas em cursos de alfabetização, formação cultural e formação profissional, bem como o alargamento dos cursos noturnos de educação recorrente e

o lançamento do ensino à distância e ainda a expansão dos subsídios às entidades privadas para esse efeito.

A reconversão do ensino secundário também merece referência no plano (p. 279-281). O aspeto principal a reter é o aparente abandono da dicotomia ensino liceal / ensino técnico que dominou a política educativa relativa ao ensino secundário das décadas anteriores, dado que, com a extensão da escolaridade obrigatória, a lei de reforma impunha um novo modelo de ensino secundário. Desse modelo ressalta a criação de escolas secundárias unificadas polivalentes, que ministravam quer os cursos liceais quer os cursos técnicos, as quais deveriam albergar 195.700 alunos em 1976/77 e 274 mil em 1979/80. Para tal, previa-se a instalação e apetrechamento de 50 novos estabelecimentos, o acesso ao estágio pedagógico de 6 mil professores e a concessão de bolsas de estudo a 160 mil alunos.

Pelo que foi referido pode, pois, constatar-se que o IV Plano de Fomento, ao contrário dos anteriores, colocava a educação num plano prioritário das políticas públicas, inserindo um largo e diverso conjunto de objetivos e medidas resultantes diretamente, na sua maioria, da reforma Veiga Simão e que se fundavam nas ideias do capital humano e da igualdade de oportunidades difundidas pela OCDE.

2.4 Conclusões

O período de 1960 a 1973 constituiu para Portugal, no campo da educação, um período de preparação e conceção de grandes transformações, designadamente nos aspetos da melhoria da igualdade de oportunidades no acesso à escola. O ano de 1960 iniciou-se, ainda, sem 4 anos de escolaridade obrigatória para as mulheres e 1973 iniciou-se com a aplicação experimental da escolaridade obrigatória de 8 anos!

Utilizando a *framework* de Martens e Jakobi (2010), referida no capítulo anterior, fizemos uma análise da política pública de educação nesse período e da influência da OCDE na mesma, centrada nas condições e no contexto dessa ação, nos mecanismos utilizados e nos seus efeitos nas políticas, a qual nos permite o enunciado das conclusões que a seguir apresentamos.

2.4.1 Condições e contexto

No final dos anos 50, em termos internos, o regime político português não era favorável ao desenvolvimento da educação nem como um direito social nem como elemento ou instrumento do desenvolvimento económico ou da mobilidade social. Tal comprova-se, para além do discurso político dos responsáveis, com o facto de, no final da década de 50 e mais de dez anos após o final da II Guerra, a escolaridade obrigatória se manter com, somente, 3 anos de duração.

No plano externo, no entanto, as condições eram completamente inversas. A difusão e aceitação generalizada da teoria do capital humano tinha uma enorme influência na definição e implementação das políticas públicas, quer do ponto de vista económico quer educativo. Para tal difusão contribuía muito o forte crescimento económico dos Estados Unidos e dos países da Europa que era alavancado pelo auxílio financeiro do Plano Marshall.

Neste contexto nasce a OCDE, resultante da OECE, fortemente influenciada pelas teorias do capital humano e, portanto, com uma agenda em que a política educativa desempenha um importante papel inserida num conjunto de políticas de crescimento e desenvolvimento económico.

Em Portugal, após uma primeira recusa de entrada no Plano Marshall, o regime vem a aderir ao mesmo. O crescimento económico acelera fortemente. De 1960 a 1973, Portugal tem um crescimento anual médio do PIB de 6,9%, ou seja, acima da média da própria OCDE cujo crescimento médio para o período é de 5%, sendo tais valores de 6,9% e de 3,9%, respetivamente, no PIB *per capita* (Rocha, 1984) (tal é facilmente compreensível se tivermos em conta que em valores absolutos, a preços e taxas constantes, o PIB per capita português era, em 1960, de 710 dólares e o da OCDE de 3353, ou 2827 se considerarmos só os países europeus da organização).

Tais condições pressionam para a adoção de uma agenda e de uma dinâmica desenvolvimentista, à semelhança do que acontecia nos outros países europeus. Numa tentativa de aproximação aos tempos, Salazar nomeia um ministro da educação, Leite Pinto, que sendo defensor dos princípios fundamentais do regime, estava, no entanto, devido à sua formação tecnológica e à sua experiência nesse campo, mais próximo da visão desenvolvimentista que se impunha na Europa.

Leite Pinto identifica-se com a visão da OECE/OCDE mas, tendo em conta as características contrárias dominantes na governação do país, conclui pela necessidade de obter o apoio da mesma para introduzir, na agenda política portuguesa, as principais ideias da organização para a educação: melhorar a igualdade de oportunidades, ou seja alargar o acesso e a duração da escolaridade, e adequar a educação às necessidades do desenvolvimento económico, isto é, formar especialistas, técnicos e operários necessários ao crescente desenvolvimento tecnológico.

O pedido de colaboração de Leite Pinto pode hoje considerar-se, para a OCDE, ter caído como “sopa no mel”. A organização já fazia exames regulares às políticas dos países, mas não possuía ainda instrumentos que lhe permitissem interferir na condução das políticas ao longo dos vários passos das mesmas e, portanto, na difusão e coordenação de uma agenda comum nos países membros. A proposta portuguesa constituía, sem dúvida, uma grande oportunidade para criar mecanismos para tal objetivo. Daí que se compreenda a imediata proposta de alargamento aos restantes países da corda mediterrânica e que tinham uma situação semelhante à portuguesa. O que nos permite, também, compreender melhor as razões pelas quais, como diz Papadopoulos (1994), nunca, nos anais da OCDE, qualquer projeto tenha beneficiado de um tão grande apoio quer político quer financeiro quer intelectual e de uma atenção tão crítica como o Projeto Regional do Mediterrâneo.

Sacuntala de Miranda veio mesmo a considerar que a política pública de educação era de tal forma influenciada pela OCDE que existia uma ideologia subjacente a tal política, a que chama “*ocdeísmo*”, concluindo que:

Parece não haver dúvida de que a introdução do ‘ocdeísmo’ em Portugal deriva, por um lado, de pressões directas da OCDE, cuja influência começa a fazer sentir-se ao nível do Ministério da Educação a partir do ministério de Leite Pinto e, por outro, das próprias tensões políticas internas em parte derivadas das potencialidades do desenvolvimento económico do país (Miranda, 1978: 321).

Fernandes (2006: 227) refere mesmo que “o papel activo representado por esse organismo (OCDE) por meio da proposta do Projecto Regional do Mediterrâneo assinala o começo da desagregação da escola salazarista”.

2.4.2 Mecanismos e instrumentos

O PRM constituiu, pois, o mecanismo principal de influência da OCDE na educação portuguesa no período em análise. Desde logo, com o seu objetivo mais visível e que era o da produção de dados sobre o sistema escolar português. A produção e sistematização de tais dados permitiram pôr à vista as enormes debilidades da educação portuguesa nos aspetos essenciais da agenda internacional: acesso à escola, produtividade e eficiência escolar (sucesso) e adequação ao desenvolvimento económico. Mas o PRM, aparentemente definido como um instrumento de produção de dados, incluiu, na verdade, uma profunda avaliação de políticas e a produção de ideias que muito influenciaram as opções de política pública que se seguiram, como atrás analisámos em função do relatório apresentado.

Tendemos mesmo a afirmar que, quer os próprios dados quer a avaliação feita das políticas que os originaram quer, naturalmente, algumas das ideias produzidas sobre as mudanças a introduzir, não teriam sido possíveis de concluir e divulgar se o contexto não fosse o de se integrarem num projeto internacional, feito a pedido de Portugal e coordenado pela OCDE, e cujas avaliações, conclusões e propostas estavam alinhadas com o pensamento daquela organização.

O PRM, para além do próprio relatório e dos efeitos do mesmo na agenda política, permitiu ainda a construção de contactos permanentes entre o ministério da educação e a OCDE e o acompanhamento da política pública de educação por parte desta, que se manteve após o fim do PRM. “A influência da OCDE, com a abertura de contactos a nível internacional que implicou, foi decisiva para a alteração da política educativa portuguesa” (Miranda, 1981, p. 27). Na verdade, as referências à colaboração da ou com a OCDE passam a estar presentes em diversos documentos de política, desde logo nos próprios Planos de Fomento, quer no respeitante ao alargamento da escolaridade obrigatória quer da rede escolar quer no respeitante à formação de professores, à renovação de programas escolares e diversos outros aspetos da política educativa.

Na reforma Veiga Simão, a segunda e grande vaga de mudanças na política de educação, na sequência do PRM, a colaboração da OCDE está bem presente, como vimos atrás. Desde logo, na própria reestruturação dos serviços do ministério da educação, mas em todo o desenvolvimento e acompanhamento da reforma.

A influência da OCDE na política pública de educação portuguesa nesta fase é pois inequívoca e atinge grande extensão no tempo, nos mecanismos e nos efeitos. Miranda (1981: 35) refere mesmo que:

A reforma Veiga Simão apresentada à opinião pública em 1970 não foi mais que o culminar duma série de medidas que tinham por finalidade elevar os níveis médios de educação em Portugal, em primeiro lugar como resultado das pressões externas surgidas com a OCDE e seguidamente como resposta à expansão económica do país.

2.4.3 Efeitos nas políticas

Com o PRM, deu-se uma mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal. O PRM foi o instrumento utilizado para pôr em causa os resultados atingidos pelas políticas prosseguidas pelo Estado Novo e, através deles, as orientações enquadradoras dessas mesmas políticas. Com o PRM, o regime foi confrontado com as novas orientações enquadradoras da política educativa, adotadas pela OCDE e em difusão generalizada na Europa, baseadas nas teorias do capital humano, centradas nas relações da educação com o desenvolvimento económico e na promoção da igualdade de oportunidades e conduzindo a uma enorme expansão dos sistemas educativos e a uma democratização do acesso aos níveis de ensino pós-primários.

Com o PRM, dá-se, pois, uma mudança de paradigma e inicia-se o período de democratização da educação portuguesa que irá prolongar-se por cerca de cinquenta anos e no qual a OCDE terá significativa influência. Pires (2000: 19) refere mesmo, num texto escrito em 1996 sobre a construção e desenvolvimento da lei de bases do sistema educativo, aprovada em 1986: “a reforma educacional, em que hoje nos vemos envolvidos, verdadeiramente começou nos idos meados dos anos sessenta, por pressões externas; tempo de euforia, de inovação e mudanças em tantos outros domínios sociais”.

A influência da OCDE em Portugal, na fase em análise iniciada com o PRM, teve grandes efeitos nas políticas públicas de educação, de 1960 a 1973, quer ao nível das mudanças ocorridas quer ao nível da convergência de Portugal com os outros países membros quer ao nível da coordenação das próprias políticas. “A aposta na convergência da política educativa do país com as políticas das democracias ocidentais era clara” (Simão, 2010). Essa

convergência é desde logo demonstrada com o caso de Portugal e Espanha, onde o PRM conduziu a reformas semelhantes nos sistemas escolares e na escolaridade obrigatória com oito anos de duração, com duas reformas contemporâneas, a espanhola em 1970 através da *Ley General de Educacion*, e em Portugal em 1973, através da Lei 5 /73 (OCDE, 1976).

O PRM constituiu, sem dúvida, uma grande proposta de democratização da educação portuguesa, cujo impacto na definição das políticas demorou cerca de uma década a concretizar-se tendo a sua expressão mais significativa com a reforma Veiga Simão, cuja implementação veio a ser muito condicionada pelas vicissitudes do próprio regime político e, mais tarde, pelo derrube e substituição desse regime.

Das mudanças ocorridas nas políticas de educação, salientamos como mais importantes e significativas as respeitantes à melhoria da igualdade de oportunidades no acesso, com o alargamento da escolaridade obrigatória – primeiro para seis anos, depois para oito anos – com a criação de um ciclo preparatório do ensino secundário, comum às duas vias de ensino então existentes (liceal e técnica) e portanto, o postergamento no tempo da seleção dos alunos para cada percurso, afastando alguns anos (que seriam quatro com a reforma Veiga Simão) a precocidade da mesma.

Tais mudanças tiveram como consequência um salto significativo no número de alunos no sistema escolar e um crescimento nas taxas de escolarização, designadamente entre os 11 e os 14 anos.

Na valorização da educação no âmbito das políticas públicas também se operou uma alteração significativa neste período, designadamente na parte final do mesmo, correspondente ao período da reforma Veiga Simão, tendo o financiamento público quase triplicado, a preços constantes. A posição central e prioritária da política educativa no IV Plano de Fomento, ao contrário da posição meramente residual nos planos anteriores, constitui um indicador inequívoco e muito significativo do efeito de valorização da mesma no âmbito das políticas públicas.

Os processos relativos à coordenação das políticas também sofreram, neste período, significativas alterações, com a afirmação do planeamento educativo como condição essencial à construção das políticas, inicialmente com o próprio PRM, depois com a criação do Gabinete de Estudos e Planeamento da Ação Educativa, o qual assume funções de acompanhamento e coordenação no âmbito da reforma Veiga Simão e através do qual a OCDE organiza as relações com o ministério da educação quer no âmbito dos próprios

projetos, como o Programa de Investimento e Planificação do Ensino, que se seguiu ao PRM, quer no âmbito das funções de acompanhamento e consultoria dos projetos portugueses, como a própria reforma.

É hoje claro, também, que o PRM e a intervenção da OCDE iniciaram um processo de convergência nas políticas públicas de educação. Tal processo teve lugar, desde logo, ao nível das ideias, com a adoção das teorias e dos princípios orientadores difundidos pela OCDE. Desses, destacamos a melhoria da igualdade de oportunidades na educação, porque foi o que teve consequências mais profundas nas políticas em Portugal e passou a ser uma presença constante na construção, implementação, análise e discussão das mesmas nos cinquenta anos seguintes.

A convergência ocorreu também ao nível dos processos, com diversas medidas das quais salientamos o alargamento da escolaridade obrigatória e a adoção do planeamento educativo na construção das políticas, mas podendo referir-se ainda outras, como a institucionalização da ação social escolar, para além das relativas ao ensino superior, que aqui não analisamos, com a criação de Institutos Politécnicos e novas Universidades e o alargamento do acesso a percursos de formação científica e técnica.

CAPÍTULO 3

FASE DA INCERTEZA: Da revolução à reforma educativa

3.1 Condições e contexto

3.1.1 O período revolucionário e a revogação do alargamento da escolaridade obrigatória

A reforma Veiga Simão teve, desde logo, profundas consequências não só na política educativa como, em geral, nas políticas públicas do país. Tal é claramente visível no IV Plano de Fomento e na sua comparação com os anteriores planos similares, como já assinalado anteriormente.

Mas a história veio alterar significativamente as previsões do IV Plano de Fomento e a reforma Veiga Simão. Após o 25 de Abril, digladiaram-se diversas concepções do desenvolvimento da Lei 5/73, no quadro do novo contexto e processo político consequente. Veiga Simão terá, até, sido convidado para primeiro-ministro. Não aceitou mas, de qualquer modo, terá sido responsável pela elaboração do programa do I Governo Provisório, com a colaboração de Adelino Amaro da Costa e Diogo Freitas do Amaral, e indicado o ministro da educação, Eduardo Correia, e terá, ainda, influenciado a escolha da equipa de secretários de estado (Teodoro, 2000). Assim, o programa de governo tinha, na área da educação, “o desenvolvimento da reforma educativa” como a principal linha de orientação, como se pode verificar no texto do Decreto da Junta de Salvação Nacional que o aprova (Decreto-Lei nº 203/74, de 15 de Maio).

Na sequência da demissão desse breve governo, encabeçado por Adelino da Palma Carlos, é nomeado um II Governo Provisório, liderado por Vasco Gonçalves (que se manteve como primeiro-ministro nos III, IV e V governos), que tinha como ministro da educação Magalhães Godinho. Inicia-se então uma alteração radical da orientação política e, no caso da educação, é assumida uma rotura com a situação anterior e com a reforma de 1973. O ministro assume publicamente essa rotura, procede à substituição de todos os dirigentes do Ministério da Educação e revoga diversas decisões tomadas no âmbito da reforma, designadamente no ensino superior com a suspensão da instalação das escolas normais superiores e outras instituições universitárias.

Durante os governos provisórios tem, assim, lugar um processo de abandono da Lei 5/73 e de grandes alterações da política educativa. Assumem particular relevo, pela sua natureza e pelos seus efeitos, a suspensão do alargamento da escolaridade obrigatória para 8 anos e a criação do ensino secundário unificado.

A reforma Veiga Simão contemplava a criação do ensino preparatório com a duração de quatro anos. Este ensino preparatório constituía o segundo ciclo da escolaridade obrigatória e, por isso mesmo, era comum a todos os alunos. Seguia-se o ensino secundário, o qual mantinha a dualidade entre ensino liceal e ensino técnico (acrescentando ainda o ensino artístico). Em 1972/73, Veiga Simão tinha dado início à experiência de lançamento dos 3º e 4º anos do ensino preparatório em 19 escolas (que passaram a 38 no ano seguinte), visando criar as condições para a escolaridade obrigatória de oito anos, prevista na Lei 5/73, com um ciclo de ensino primário de 4 anos e um ciclo de ensino preparatório de outros 4 anos. A estes oito anos unificados seguir-se-ia um 9º ano profissionalizante, para os alunos que não quisessem prosseguir estudos, ou o ensino secundário de 4 anos (em duas vias – liceal ou técnica). Tal estratégia instituiria, na prática, uma escolaridade de 9 anos para todos.

A seguir ao 25 de Abril, porém, a agitação nas escolas e nos meios educativos incorpora a contestação à dualidade ensino liceal / ensino técnico e a demanda da extinção de tal dualidade torna-se presente de forma insistente na política educativa. No II Governo Provisório, com a entrada, para a Secretaria de Estado da Orientação Pedagógica, de Rui Grácio que havia participado nos trabalhos da criação e lançamento experimental do ensino preparatório da reforma Veiga Simão, a questão assume dimensão de necessidade e prioridade política. Numa entrevista ao jornal Diário Popular em fevereiro de 1975, afirma:

Juntar os cursos liceais e técnicos? Não se trata de os juntar, nem é só isso. Repare que nos dois ou três anos imediatos aos dois de ensino preparatório, há hoje quatro rumos escolares paralelos: liceus, escolas técnicas, 3º e 4º anos experimentais do ensino preparatório, escolas secundárias ditas polivalentes. Estão, aliás, em curso, estudos preliminares de uma reestruturação progressiva do ensino secundário, que se pretende integrada e coerente (Grácio, 1995: 395).

Na sequência do 11 de março de 1975, toma posse o IV Governo Provisório, cujo ministro da educação era o major José Emílio da Silva e, a 15 de maio, o secretário de estado Rui Grácio cria o Secretariado para a Reestruturação do Ensino Secundário (SRES), na sequência da decisão política de unificação do ensino secundário, aprovada em sessões do Conselho da Revolução e do Conselho de Ministros (Grácio, 1995: 421).

Em junho de 1975, é emitida pelo Ministério da Educação a Circular nº1/75, de 19 de Junho, a qual informa sobre o “lançamento do 7º ano de escolaridade – 1º ano do ensino secundário – que unifica os primeiros anos do ensino liceal e técnico” e define, em anexo, o respetivo plano de estudos. A Circular nº 3/75, de 26 de Junho, emitida alguns dias depois, estabelecerá os objetivos gerais, os quais, em termos de extensão e abrangência, parecem ter um alcance mais adequado a um ciclo de ensino do que a um ano de escolaridade, como se infere facilmente do exemplo seguinte: “Capacitar os alunos para uma escolha esclarecida das vias profissionais ou escolares...”. Por fim, o Despacho de 1 de Agosto do ministro da educação e investigação científica estabelece a rede de escolas nas quais irá funcionar o 7º ano de escolaridade – ano I do ensino secundário.

Irá, assim, ter lugar no ano escolar de 1975/76 a unificação do 7º ano de escolaridade. Inicialmente não é, contudo, inteiramente claro se tal unificação respeita ao alargamento do ensino preparatório para 4 anos – e, portanto, à implementação da escolaridade obrigatória de 8 anos – constituindo o 9º ano o primeiro ano do ensino secundário ou um ano vestibular de preparação para a vida ativa, como previsto na reforma Veiga Simão, ou respeita à unificação dos primeiros três anos do ensino secundário, mantendo a duração anterior à reforma e constituindo o 9º ano o último ano desse ciclo de estudos. Rui Grácio, responsável pela criação do Secretariado para a Reestruturação do Ensino Secundário, refere que o mesmo centrou os seus trabalhos na experiência dos 3º e 4º anos do ensino preparatório da reforma Veiga Simão:

A avaliação científica daqueles 3º e 4º anos foi entregue a um grupo que, no âmbito do Gabinete de Estudos e Planeamento, desenvolveu o seu trabalho sob a orientação técnica da especialista norte-americana Frances Link, destacada pela OCDE, e que para o efeito se deslocou várias vezes a Portugal durante o ano 1974/75. Embora os trabalhos não estivessem concluídos quando se preparou a decisão de unificar o secundário, a opinião do grupo, então ouvido, foi a de que os resultados apurados se mostravam favoráveis à experiência. O que foi tomado na devida conta (Grácio, 1985: 108).

Na verdade, apesar de o anúncio da unificação referir que “o 7º ano de escolaridade será o primeiro do curso geral unificado do ensino secundário, que compreenderá três anos” (Grácio, 1995: 409), mais tarde, já no VI Governo Provisório, sendo Vítor Alves ministro da educação, o projeto para o lançamento do 8º ano de escolaridade continua a enunciar, expressamente, a primeira hipótese como a preferida pelo Secretariado para a Reestruturação do Ensino Secundário:

Esta hipótese pressupõe, a curto prazo, o prolongamento da escolaridade básica para oito anos, constituída por duas unidades de quatro anos... Neste caso, os 7º e 8º anos são estruturados como troço final da escolaridade básica de modo a constituir um todo coerente com os 5º e 6º (MEIC, 1976: 11).

A tensão entre estas duas orientações de política educativa deixará uma marca significativa nas décadas seguintes, como analisaremos. Como refere Gaspar (2003: 116):

Será precisamente aqui que se situa uma das principais linhas de fractura entre as posições ‘reformistas’ e as posições ‘revolucionárias’. Os críticos da unificação irão defender que o alongamento do tronco comum de estudos estava já previsto na reforma do Ministro Veiga Simão, vinha sendo planeado cuidadosamente e encontrava-se a ser ensaiado numa experiência que seria avaliada por peritos internacionais. A unificação, nos termos em que tinha sido lançada, representava um retrocesso face à modernização do sistema que a Lei de Bases propunha... Pelo seu lado, os defensores da unificação virão defender que a decisão só era possível no novo contexto político do país, uma vez que os objetivos que a orientavam ultrapassavam a questão do alongamento da escolaridade e visavam eliminar a estratificação social que era precocemente fomentada pela existência de vias com estatutos diferenciados.

A orientação política dominante parece ter sido, todavia, a de rotura com a reforma Veiga Simão, que vinha sendo assumida e aprofundada desde o II Governo Provisório e que se tornou especialmente relevante nos IV e V Governos Provisórios quando, através da Circular nº 12/75, de 1 de setembro, foi estabelecido que “o 7º ano de escolaridade não constitui escolaridade obrigatória”, mantendo assim a duração desta em seis anos e “*revogando*” *de facto* a Lei 5/73.

Mas se a unificação do ciclo inicial do ensino secundário, afinal, até se inscrevia numa estratégia comum às diferentes abordagens, mesmo que com diferenciação de objetivos, dado que até se filiava numa tendência internacional defendida por diversas organizações como a OCDE, a UNESCO e o Banco Mundial (Ambrósio, 1985; Gomes, 2001), é o recuo no alongamento da escolaridade obrigatória que constitui, neste período, a decisão mais marcante no âmbito das políticas públicas de educação. Tal facto colocará Portugal na cauda dos países europeus no respeitante à escolaridade obrigatória, mesmo dos que, conjuntamente com este país haviam sido objeto do Projeto Regional do Mediterrâneo, como se pode ver no quadro seguinte.

Quadro 3.1 – Duração da escolaridade obrigatória e taxa de escolarização em 1975

Países	Duração (anos)	Taxa de escolarização (% da população a frequentar a escola entre a idade de entrada e a idade limite da escolaridade obrigatória)
Alemanha	9	85
Bulgária	8	81
Espanha	10	82
França	10	95
Grécia	10	73
Holanda	10	100
Itália	9	81
Jugoslávia	8	73
Portugal	6	74

(Fonte: Sampaio, 1980)

3.1.2 O período de “normalização” e a unificação/diversificação do ensino secundário

É comum identificar a unificação do curso geral do ensino secundário (7º, 8º e 9º anos de escolaridade), que atrás referimos, como o ato de extinção do então ensino técnico e das escolas técnicas. Mas, na verdade, o efetivo desaparecimento do ensino técnico e a extinção das escolas técnicas só veio a ocorrer mais tarde, já no período pós-revolucionário e constitucional, sendo ministro da educação Mário Sottomayor Cardia, numa fase que alguns autores denominam “período de normalização” da política educativa (Ambrósio, 1985; Barroso, 2003; Stoer 1986; Teodoro 2000). Tal denominação advém do próprio objetivo de “atingir um clima de normalidade na política escolar”, enunciado na apresentação do programa do I Governo Constitucional, sendo o seu conteúdo definido por Stoer (1986: 64) do seguinte modo:

A normalização da educação em Portugal, após o período revolucionário, foi principalmente um processo pelo qual o Estado reconquistou e reassumiu o controlo da educação, definindo e delimitando aquilo que poderia considerar-se como educação.

Ou, nas palavras de Barroso (2003, p. 68):

Recuperar o poder e o controlo do Estado e da sua administração sobre a educação... introduzindo critérios de ‘racionalidade técnica’ na decisão política, nomeadamente, por meio do reforço das estruturas e dos processos de planeamento.

O I Governo Constitucional tomou posse a 23 de julho de 1976 e, pelo menos na fase inicial, o ministro Sottomayor Cardia parecia discordar do ensino secundário unificado, mas considera como inevitável a continuidade da sua implementação, como decorre do Despacho nº 243/76, de 12 de agosto, onde se afirma:

O lançamento do 7º ano unificado foi uma acção precipitada de todo incompatível com o rumo sereno mas firme que se quer para a renovação do sistema educativo... Seria possível determinar a pura e simples extinção do ensino unificado, dado o seu carácter improvisado. Todavia, não podem esquecer-se os milhares de adolescentes que frequentam o ensino secundário e a desorganização já provocada com o lançamento do 7º ano unificado. Dificilmente se pode abolir tudo o que erradamente foi feito, sob pena de colapso completo do sistema educativo.

Tal “inevitabilidade” parece consolidar-se ao longo do tempo e, já na vigência do II Governo Constitucional, o Decreto-Lei nº 80/78, de 27 de abril, estabelece que:

Considerando que as modificações introduzidas no ensino secundário tornaram manifestamente obsoleta a distinção entre liceus e escolas do ensino técnico secundário, o Governo decreta que todos os estabelecimentos do ensino secundário passem a ter a designação genérica de escolas secundárias.

A completa unificação do ensino secundário ocorre, porém, com a publicação do Despacho Normativo nº 140-A/78, de 22 de junho, o qual unifica os então designados cursos complementares do ensino secundário (10 e 11º anos), eliminando as duas vias (liceal e técnica) até aí existentes e organizando o currículo em cinco áreas de estudo (científico-natural, científico-tecnológica, económico-social, humanística e de artes visuais). O currículo destes cursos era constituído por três componentes, formação geral, formação específica e formação vocacional mas, na verdade, apresentava uma muito maior proximidade com o anterior ensino liceal. Para acentuar ainda mais o carácter de ensino geral orientado para o acesso ao ensino superior foi também criado, em substituição do Serviço Cívico Estudantil

que havia sido instituído em 1975, o Ano Propedêutico, em regime de ensino à distância, exclusivamente vocacionado para a preparação para os exames nacionais de acesso ao ensino superior (Decreto-Lei nº 491/77, de 23 de novembro).

Fica assim completo um processo de unificação que veio a ser designado por “licealização” do ensino secundário e que, tendo sido objeto de discussão e contestação à época (Raiz e Utopia, 1979), foi também alvo de forte controvérsia nas políticas públicas de educação das décadas seguintes.

A primeira medida de política que constitui uma reação à completa “licealização” do ensino secundário tem lugar por iniciativa do ministro Vítor Crespo e é a criação do 12º ano de escolaridade, pelo Decreto-Lei nº 240/80, de 19 de julho, em substituição do Ano Propedêutico. Esta medida, ao mesmo tempo que institucionalizava um ciclo de três anos de ensino secundário, introduzia uma primeira diversificação. Este 12º ano era organizado em duas vias: a “via de ensino”, para os alunos que queriam prosseguir estudos universitários e a “via profissionalizante”, que “prepara especificamente para um primeiro nível de qualificação profissional, mediante uma informação e prática em áreas tecnológicas diversificadas”, dando também acesso ao ensino superior politécnico.

Esta medida vai, no entanto, esbarrar no terreno com uma procura social muitíssimo desigual. E se, em 1980/81, frequentaram a via profissionalizante cerca de 5,9% dos alunos do 12º ano, em 1982/83 essa frequência já só abrangia 1,5% dos alunos (Teodoro, 2000).

3.1.3 A intervenção de outras agências internacionais

Como já se referiu, a OCDE acompanhou de forma próxima diversos aspetos da reforma Veiga Simão. Em 1974, entre outros projetos, seguia, com o Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação, a experiência do lançamento do 3º e 4º anos experimentais do ensino preparatório, cujo relatório (*Relatório de Avaliação dos 3º e 4º anos experimentais do Ensino Preparatório*) não chegou a ser publicado (Gaspar, 2003).

A orientação política após o 25 de Abril e, designadamente, após o II Governo Provisório alterou de forma significativa o tipo e a intensidade das relações entre Portugal e a OCDE, até pelo apoio que esta tinha dado à reforma Veiga Simão, agora abandonada e que, para o novo poder, apresentava uma orientação meritocrática e identificada com “modelos propostos por

organizações internacionais como a OCDE, não servindo os interesses das classes trabalhadoras” e transformando a “escola no patamar da fábrica” (Hespanha em Raiz e Utopia, 1979: 63).

Assim, o governo resolve solicitar apoio à UNESCO, organização que se apresentava mais próxima das novas orientações. Esta organização, fundada em 1946 no âmbito da ONU, tinha, à data, como referencial de atuação, a “construção de uma nova ordem económica internacional” na sequência da declaração, sobre o assunto, feita pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Tal orientação, assente no reconhecimento da desigualdade económica mundial e na responsabilização do colonialismo, havia levado Portugal a abandonar a organização em 1972. Mas, em setembro de 1974, após o reconhecimento da independência das suas colónias, o país retomou o seu lugar na organização.

Na sequência do pedido do governo português, deslocou-se a Portugal uma missão da UNESCO tendo em vista a análise e a reorientação do sistema educativo português. Tal missão apresentou em 1975 um relatório com algumas propostas de política educativa, o qual veio mais tarde a ser publicado em português (UNESCO, 1982). O relatório, não fazendo propostas específicas sobre a escolaridade obrigatória (mas sim sobre a “educação de base”), começa, no entanto, por destacar, na Lei 5/73, a expansão da educação obrigatória de 6 para 8 anos e a criação de um ensino superior de 3 anos orientado para a preparação para a vida ativa e, na estratégia de “educação permanente” proposta para o desenvolvimento da política educativa, refere-se, entre outros aspetos, “a supressão da compartimentação das fileiras escolares, o que provoca uma discriminação de carácter social” (p. 41).

Em concreto, as recomendações para a estruturação do sistema educativo eram as seguintes:

- Um ano de ensino pré-primário;
- Nove anos de ensino de base (dos quais quatro de ensino primário e cinco de ensino médio), comportando os dois últimos uma iniciação tecnológica; no final do ensino de base (idade teórica: 15 anos), existirá um primeiro patamar de orientação que oferecerá duas vias: a aprendizagem e o ensino secundário;
- Dois anos de ensino secundário, no fim dos quais um segundo patamar de orientação oferecerá três vias: depois de um ano de serviço cívico, formação profissional (2º grau), formação de técnicos em dois anos e ensino superior;

- Três anos de ensino superior curto ou cinco anos de ensino superior longo, conforme os casos (p. 43).

Após o 25 de Novembro de 1975, dá-se em Portugal uma significativa alteração das condições políticas que se irá consolidar com as eleições de 1976 e a tomada de posse do I Governo Constitucional. A situação económica e financeira do país era problemática, com um manifesto desequilíbrio das contas públicas, tanto mais que tudo ocorria na sequência do primeiro choque petrolífero, o que gerou dificuldades na obtenção de financiamentos internacionais. Compreende-se, assim, a entrada em cena do Banco Mundial que deslocou técnicos em diversas missões a Portugal dirigidas a diferentes setores da política pública.

No campo da educação, o Banco vem a apresentar dois relatórios (World Bank, 1977, 1978) anunciando, em maio de 1978, a aprovação de um empréstimo para um projeto educativo em Portugal. Esse projeto específico dirigia-se à iniciação de programas de formação de técnicos, à introdução da formação profissional para os jovens que abandonavam a escola, programas de atualização da formação de professores e expansão da formação em administração. Mas os relatórios fazem uma avaliação da situação educativa portuguesa e delineiam uma estratégia que Stoer (1982) resume do seguinte modo:

Melhorar a eficiência interna e a qualidade da escola, melhorar a qualidade e a competência profissionais de toda a força de trabalho escolar, adaptar a provisão de profissionais às necessidades do mercado, implementar a escolaridade obrigatória de 6 anos e pôr em funcionamento o 12º ano, assegurar o acesso à escola de um número cada vez maior de crianças, acelerar e melhorar as actividades de planeamento e fortalecer as capacidades dos administradores (p. 50).

No fundo, os objetivos da intervenção baseavam-se no “*Sector Working Paper*”, de 1974, do Banco Mundial que havia definido os seguintes objetivos para as políticas de educação (p. 52):

- a) Deve existir, pelo menos, uma educação básica mínima para toda a população;
- b) O ensino, além do nível básico, deve ser fornecido seletivamente, a fim de melhorar, quantitativa e qualitativamente o conhecimento e habilitações necessárias para que possam ser cumpridos os papéis económicos, sociais e outros de natureza desenvolvimentista;

- c) Um sistema nacional de ensino deve ser visto como um sistema compreensivo de aprendizagem que inclui o ensino formal, informal e não-formal, funcionando com um máximo de eficiência interna e externa;
- d) Deve existir igualdade de oportunidades no ensino, com a finalidade de uma maior produtividade e de uma maior justiça social.

Mas, em concreto, a intervenção do Banco Mundial viria a centrar-se, quer do ponto de vista financeiro quer do ponto de vista técnico, no apoio à criação e desenvolvimento do ensino superior politécnico, que viria a ser institucionalizado pelo Decreto-Lei nº 427-B/77 (como “ensino superior de curta duração”), seguido pela Lei nº 61/78 e pelo Decreto-Lei nº 513-T/79, no qual se incluía a criação das Escolas Superiores de Educação, substituindo as Escolas do Magistério Primário e sucedendo às malogradas Escolas Normais Superiores da reforma Veiga Simão.

3.1.4 A OCDE e as políticas de educação no contexto da crise

Durante a década de 60 e início dos anos 70 deu-se um enorme crescimento e expansão dos sistemas escolares, mas a recessão mundial de 73/75 – em consequência do primeiro choque petrolífero – veio alterar significativamente o contexto económico e político dos países da OCDE. A recessão trouxe um corte nas despesas públicas, o que forçou uma travagem no crescimento dos sistemas escolares. Mas o afrouxamento desse crescimento deve-se também às tendências demográficas. A baixa das taxas de natalidade, ocorrida a partir de meados da década anterior, teve igualmente forte influência na evolução dos efetivos escolares. Note-se que, no caso português, o crescimento dos efetivos escolares continuou em aceleração nos anos 70 o que se deveu ao facto de o país ter iniciado mais tardiamente os processos de democratização do acesso à escola, designadamente o alargamento da escolaridade obrigatória, pelo que se pode falar, em simultâneo, de consolidação da escola de massas e de crise da mesma (Stoer e Araújo, 1991).

Por outro lado, para além da questão demográfica, a própria procura social da educação nos países desenvolvidos sofreu algum retrocesso devido ao efeito conjugado da redução dos recursos e da subida das taxas de desemprego colocando dúvidas na perceção do papel da educação e da sua contribuição para o desenvolvimento económico e social. No caso

português, face às circunstâncias, passou-se rapidamente de uma procura “optimista” a uma procura “desencantada” da educação (Grácio, 1986).

Tal situação conduziu, naturalmente, a OCDE à procura da definição de uma nova estratégia para a política de educação, para o que realizou, pela primeira vez em outubro de 1978, uma Conferência Ministerial sobre Educação. A preparação da conferência assentou em dois relatórios prévios: o primeiro sobre a relação entre a educação e a vida ativa na sociedade moderna (OCDE, 1975) e o segundo sobre as tendências nas políticas de educação (OCDE, 1977). Com base nestes relatórios, o próprio secretariado da organização apresentou à conferência uma análise das tendências recentes em educação e da evolução das variáveis socioeconómicas com influência na procura social e na oferta, bem como dos fatores determinantes do desenvolvimento quantitativo e qualitativo dos sistemas educativos (OCDE, 1979).

A análise conduziu a duas conclusões essenciais (no âmbito da escolaridade não superior). A primeira era a de que a queda das taxas de natalidade induzia uma redução, que podia atingir 15% numa década, dos efetivos da escolaridade obrigatória, o que se traduziria, em termos de recursos, em excedentes de professores e capacidades escolares. Seria, pois, uma boa oportunidade para tomar medidas de melhoria da qualidade geral dos sistemas, designadamente no crescimento do pré-escolar, na luta contra o insucesso escolar e no apoio aos alunos socialmente desfavorecidos e aos portadores de deficiência. A segunda conclusão respeitava à escolaridade pós-obrigatória onde, devido às fracas expectativas de emprego, seria de esperar um crescimento da procura. Esta procura orientar-se-ia mais para as vias técnicas e profissionais, tornando-se prioritária a oferta de programas de formação dessa natureza e de medidas de melhoria na inserção na vida ativa.

Na verdade, os relatórios sobre as relações entre educação e emprego mostravam, de forma consistente, um grave desequilíbrio entre o mercado de trabalho e a produção educativa e, assim, para as políticas públicas, a melhor intervenção parecia consistir em medidas que facilitassem a transição entre a escola e a vida ativa. Parece pois óbvio que os ministros tivessem concluído pelo imperativo colocado pelo emprego e pela prioridade à orientação da educação e formação no sentido de melhorar a relação dos jovens com o mercado de trabalho, em dois domínios estratégicos:

- i) Melhoria da preparação para a vida ativa durante a escolaridade obrigatória;

ii) Medidas visando facilitar a inserção na vida ativa ao nível das diferentes ‘saídas’ do sistema educativo, ou seja, a inserção dos jovens que não terminaram o segundo ciclo do ensino secundário, dos que o terminaram e dos que terminaram o ensino superior; e as implicações dessas medidas para a reforma e reorganização dos estudos aos diversos níveis do sistema, designadamente com a preparação para o trabalho e a orientação profissional. (OCDE, 1979: 22).

3.2 O Exame da política nacional de educação

3.2.1 Metodologia do Exame

Em 1979, o ministro Luís Veiga da Cunha solicita à OCDE a integração de Portugal no grupo de países que participavam no programa de exame das políticas educativas nacionais. O objetivo de tal pedido era, na voz de Manuel Tavares Emídio, que veio a ser o coordenador do relatório nacional, o seguinte:

Vamos pedir este exame para que não nos acusem de sermos nós a fazer aquilo que se deve fazer. No fundo era o mesmo objetivo de quando se pede uma auditoria externa. Vem um organismo, credível, sério, que tem uma grande experiência de fazer isso (Teodoro, 2002: 591).

Ora, como vimos, desde 1974, a relação com a OCDE no campo educativo tinha esfriado, tendo entretanto ocorrido a intervenção da UNESCO e mais tarde do Banco Mundial, pelo que importa analisar a razão do retorno à OCDE no apoio à análise e definição da política pública de educação. No mesmo depoimento, Tavares Emídio refere:

Eu penso que a OCDE tinha mais experiência e, em relação ao Banco Mundial, havia já nessa altura um receio da visão extremamente redutora e economicista com que eles analisam estas questões. Em relação à UNESCO, eventualmente havia um receio de uma visão um pouco mais lírica. A OCDE estava no meio destas duas posições e tinha uma experiência anterior. Há relatórios magníficos da OCDE e havia antecedentes de colaboração (p. 591).

O exame à política educativa portuguesa adotou o formato típico dos exames de política realizados pela OCDE, que nos anos imediatamente anteriores tinham abrangido os EUA, a Jugoslávia, a Grécia, a Finlândia e a Nova Zelândia. Era composto de um relatório de base nacional, realizado por uma equipa do próprio país, e uma visita dos examinadores (H. Gauthier, F. Halden e L. C. Taylor), que ocorreu em finais de 1982, a qual incluía entrevistas

não só aos autores do relatório nacional, mas também a responsáveis políticos, dirigentes, técnicos, professores e outros atores da política educativa. Seguiu-se um relatório dos examinadores e uma entrevista de exame, que ocorreu a 8 de junho de 1983 em Paris, a uma equipa do Ministério da Educação chefiada pelo ministro João Fraústo da Silva e que integrava o secretário de estado João de Deus Pinheiro, o coordenador do relatório nacional Manuel Tavares Emídio e outros técnicos (curioso é o facto de o ministro Fraústo da Silva ter sido precisamente nesse dia substituído no cargo por José Augusto Seabra, com a tomada de posse do IX Governo Constitucional, o que não o impediu de realizar a missão). O Relatório Nacional de Portugal foi publicado pelo Ministério da Educação (ME, 1983) e o Relatório final foi publicado pela OCDE em francês e inglês e também em português, em colaboração com o Ministério da Educação (OCDE, 1984).

O relatório de base nacional contém, numa primeira parte, uma análise da evolução da política de educação e do sistema educativo no período 1974-1982 e, numa segunda, as grandes opções para uma reforma educativa, assente sobre

Os grandes eixos... da modernização, democratização, desburocratização, regionalização e relevância face às necessidades do desenvolvimento económico-social (através do reforço da componente de preparação profissional aos diversos níveis), o que implicará:

- a reestruturação e dinamização do sistema de administração do sector...
- a aprovação duma lei de bases do sistema educativo que mereça largo consenso político e social;
- a formulação dum plano de implantação da reforma... (ME. 1983: 265).

Seguidamente, o relatório faz um conjunto de propostas no âmbito das áreas seguintes:

- Administração educativa;
- Políticas de acesso e progressão escolar;
- Redimensionamento da rede escolar;
- Construção e equipamento escolar;
- Inovação educacional e formação de professores;
- Gestão escolar;
- Educação de adultos.

Por sua vez, o relatório final dos examinadores, após uma introdução sobre o contexto criado por um regime democrático e um novo desenvolvimento económico, contém um capítulo sobre a “definição e administração da política educativa”. Segue-se um capítulo sobre a estruturação do “sistema educativo”, outro sobre a “formação profissional e técnica”, um

outro com a designação de “questões escolares específicas” – que inclui a educação pré-escolar, a educação especial, os programas de ensino, o ensino particular, a educação de adultos, a colocação, a formação e o absentismo dos professores e a gestão das escolas – e, finalmente, um capítulo sobre o “ensino superior”, este pouco desenvolvido e que não analisaremos.

3.2.2 Conclusões e recomendações dos relatórios

Para análise das conclusões e recomendações, confrontamos as propostas do relatório de base nacional com as do relatório dos examinadores, usando as categorias utilizadas por este, como se pode ver no quadro seguinte.

Quadro 3.2 – Conclusões e recomendações dos relatórios do Exame

Relatório dos examinadores (OCDE, 1984)	Relatório nacional (ME, 1983)
<p>I - Definição e administração da política educativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promulgação de uma lei-quadro da educação com um referencial coerente de atuação e definição de prioridades e opções. <p>I – A- Ministério da Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nomeação para cargos dirigentes por critérios não-políticos; - Delegação aos níveis regional e local das “funções sociais”: transporte 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação duma lei de bases do sistema educativo que mereça largo consenso político e social. <ul style="list-style-type: none"> - Autonomia das estruturas de gestão financeira e orçamental; - Criação de serviços que contemplem as funções de inovação e gestão pedagógicas e

<p>escolar, cantinas e alojamento;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Racionalização das funções administrativas com redução do número de divisões e unidades e criação de uma única unidade administrativa para todo o ensino básico e unificado (até ao 9º ano); - Concentração das tarefas de planeamento numa só unidade; - Introdução de um sistema central informatizado para recolher e interpretar dados estatísticos; - Constituição de um Conselho Nacional de Educação autónomo; - Criação de mecanismos eficazes para a ligação regular com outros ministérios, com as comissões de coordenação regional e os parceiros sociais; - Criação de uma estrutura eficaz de coordenação com o Ministério do Trabalho, a nível nacional e local, que inclua medidas destinadas à consulta sistemática a associações patronais e sindicatos; - Responsabilização total no respeitante às construções e equipamento escolar (à data da responsabilidade do Ministério da Habitação e Obras Públicas). <p>II – Sistema Educativo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação de uma comissão especial 	<p>de formação de professores;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concentração das estruturas do setor executivo do ensino não-superior; - Reestruturação e dinamização do órgão estrutural de planeamento; - Reordenamento e revisão do estatuto institucional dos serviços de tecnologia educativa e de ensino à distância; - Revisão dos objetivos, estrutura, composição e funcionamento dos órgãos consultivos, designadamente do Conselho Nacional de Educação; - Implementação do Instituto de Educação Especial; - Reorganização das estruturas e atividades de gestão das construções e equipamentos escolares sob o comando único do Ministério da Educação; - Delimitação clara de competências nas áreas de fronteira com outros ministérios: formação profissional, educação pré-escolar, educação especial, desporto e tempos livres; - Reorganização do serviço estatístico e normalização dos métodos de recolha, tratamento e análise da informação; - Introdução e generalização progressiva dos meios informáticos aplicados à gestão. <p>- Extinção gradual das escolas de professor único por ação do reordenamento do</p>
---	--

<p>para as escolas primárias com um único professor com as funções (entre diversas outras) de proceder a um inquérito exaustivo sugerindo a fusão ou formas de agrupamento e cooperação possíveis entre escolas vizinhas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisão da repartição anual dos recursos para conservação, equipamento dos edifícios existentes e construção de novos edifícios; - Adoção de uma política ativa de criação das escolas previstas e dos postos CPTV necessários para completar a rede do ensino preparatório; - Avaliação comparativa do progresso escolar de amostras selecionadas de alunos do ensino direto e do CPTV e da eficácia relativa de ambos os sistemas na conservação dos alunos até ao 6º ano ou para além dele; - Redução da divisão na administração, métodos, formação e habilitação dos professores, entre o ensino direto e o CPTV; - Aumento do ensino obrigatório para nove anos (ou até à idade de 15 anos), com um calendário adequado e uma política de discriminação positiva para o meio rural, sem o que aumentará a desigualdade urbana/rural; 	<p>povoamento, mas sem intervenções voluntaristas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alargamento da rede do ensino preparatório direto e extinção gradual da telescola; - Gestão diferenciada do ensino preparatório e do ensino secundário unificado, mesmo quando coexistam em escolas e pelo menos até à eventual existência de 9 anos de ensino obrigatório; - Alargamento da escolaridade obrigatória para 9 anos, em termos progressivos e graduais; - Reforço do sistema de avaliação contínua nos ensinos básico e secundário e eliminação do sistema de exames.
--	---

<p>- Manutenção do caráter unificado para o ensino secundário obrigatório, mas que inclua formação prática, ainda que não preparação profissional.</p> <p>III - Formação profissional e técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação de uma comissão especial para a realização do levantamento de necessidades tendo em vista a urgência de estabelecimento de um sistema viável de ensino profissional e técnico; - Consideração do ensino técnico e profissional como uma prioridade capital da política educativa e do orçamento da educação; - Criação de alternativas de formação profissional a partir dos 14 anos de idade (alterando-se progressivamente para os 15 anos, com a eventual extensão da escolaridade obrigatória) com a duração média de 18 meses; - Introdução de um ramo separado de ensino técnico ou profissional no ciclo complementar do ensino secundário com a duração de dois anos ou excepcionalmente de três anos e conferindo qualificações reconhecidas e comercializáveis; - Institucionalização de um sistema de aprendizagem que conduza a uma qualificação reconhecida; - Coordenação eficiente entre o 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconversão do ensino secundário complementar com a atribuição de maior importância às componentes de formação técnica e vocacional aos níveis do 10º e 11º anos e reorientação do ano terminal, 12º ano, numa perspectiva sequencial dos 10º e 11º anos. Este ciclo adquirirá caráter terminal possibilitando a oferta de certificados de índole técnico-profissional, sem prejuízo da formação necessária para prosseguimento de estudos, implicando o desaparecimento da existente via de ensino.
---	--

<p>Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho na ação regional e local.</p> <p>IV - Questões escolares específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definição de uma política clara de educação, incluindo a formação profissional, para continuar a integrar as crianças deficientes, tanto quanto possível, no ensino normal; - Instituição de um sistema ponderado e pragmático de revisão de programas de ensino (e não a criação de um instituto de altos estudos); - Sistema de reforma dos professores deve incluir os do setor privado para evitar o condicionamento artificial do fluxo entre os setores público e privado; - Criação de um centro ou instituto de educação de adultos para a investigação, conceção e avaliação dos programas; - Prosseguir, como prioridade principal da política de educação de adultos, a resposta às necessidades das populações mais jovens, em especial os que abandonaram cedo a escola; - Realizar um estudo alternativo, por uma entidade externa, para a reforma do sistema de colocação de professores; - Maior assimilação entre professores do ensino primário e professores do ensino preparatório, tendo em vista a 	<ul style="list-style-type: none"> - Substituição gradual do modelo de formação de professores para a educação pré-escolar e ensinos primário e preparatório, pelo modelo integrado a desenvolver nas Escolas Superiores de Educação; - Criação de ramos educacionais nos cursos de letras à semelhança do existente nas Faculdades de Ciências; - Revisão do esquema vigente de profissionalização em exercício, visando assegurar a curto prazo o completamento da formação dos docentes com larga experiência de ensino; - Formação contínua de professores concebida numa base regional, baseando-se numa universidade, numa associação de estabelecimentos de ensino ou em centros regionais de apoio pedagógico, a criar; - Elaboração e promulgação do estatuto do pessoal docente do ensino não-superior com distinção clara entre as atividades pedagógicas e de administração; - Definição de uma carreira de administração escolar.
---	--

<p>articulação dos dois níveis em instituições conjuntas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profissionalização de todos os professores desde o início da carreira docente; - Promulgação de uma lei que instaure uma estrutura progressiva da carreira docente; - Criação de centros regionais de apoio à formação contínua de professores; - Realização de um estudo para avaliar a extensão do absentismo dos professores e das suas causas; - Inclusão de representantes dos pais num conselho escolar eleito. 	
---	--

3.2.3 O exame oral

O exame oral, realizado em Paris a 8 de junho de 1983, foi composto de 29 perguntas, às quais respondeu o então ministro Fraústo da Silva, complementado pelo secretário de estado João de Deus Pinheiro. No quadro seguinte, mostra-se a relação das perguntas realizadas com os temas de política educativa tratados no relatório e conforme a designação do mesmo.

Quadro 3.3 – Questões do exame oral

Políticas de reforma	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridades tendo em vista a integração na CEE; - Medidas previstas para a descentralização do controlo e gestão do sistema educativo; - Racionalização da administração do ME; - Insuficiência de escolas e de meios técnicos e pedagógicos; - Reforço dos serviços de investigação e desenvolvimento; - Meios para o controlo da eficácia das reformas; - Coordenação entre o ME e outros departamentos ao nível central, regional e distrital.
Sistema educativo	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas para as escolas isoladas em zonas rurais; - Organização dos ciclos de ensino da futura escolaridade obrigatória de 9 anos; - Alteração para o futuro da Telescola; - Razões e objetivos do futuro ciclo de escolaridade obrigatória do 7º ao 9º ano; - Alterações de programas e métodos no ciclo do 7º ao 9º ano; - Medidas para a orientação escolar e profissional nas escolas secundárias; - Eficácia da gestão das escolas e inclusão de pais e autoridades locais.
Formação profissional e técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidades, prioridades e responsabilidades na formação profissional e técnica; - Inclusão de uma componente de formação profissional no ensino secundário unificado; - Objetivos do ensino profissional no ciclo complementar do ensino secundário; - Objetivos e parcerias no sistema de aprendizagem;

	<ul style="list-style-type: none"> - Níveis de qualificação prioritários e partilha de responsabilidades com outros departamentos; - Medidas de estímulo às iniciativas locais e regionais.
Questões específicas	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridades na educação pré-escolar; - Integração de crianças deficientes nas escolas de ensino regular; - Papel do ensino particular; - Objetivos da política de formação de professores e garantia da qualidade de ensino; - Estrutura da carreira dos professores; - Prioridades da educação de adultos.
Ensino pós-secundário	<ul style="list-style-type: none"> - Instituição do sistema não-universitário, sua dimensão e diversificação, e relação com a procura de mão-de-obra altamente qualificada; - Prioridades no desenvolvimento da rede de institutos politécnicos; - Organização de cursos de curta duração de nível pós-secundário; - Transição entre o ensino secundário e o ensino superior e harmonização do acesso entre as instituições universitárias e não-universitárias.

3.3 Efeitos nas políticas: A estabilização dos eixos estruturantes

Os efeitos do exame da política nacional de educação pela OCDE em 1983 têm sido quase sempre associados somente à reforma introduzida pelo Despacho nº 194-A/83, de 21 de outubro, da iniciativa do ministro José Augusto Seabra no IX Governo Constitucional, que criou os cursos técnico-profissionais no ensino secundário. Mas, analisando de forma mais atenta as medidas de política educativa tomadas durante os anos que se seguiram,

identificamos um conjunto significativo que resulta do exame citado. De entre elas, podemos referir:

- A introdução dos cursos técnico-profissionais no ensino secundário, que veio a ser conhecida por “reforma Seabra” e que originou um percurso de reorganização do ensino secundário, designadamente com a criação e desenvolvimento de uma via de ensino técnico e profissional;
- A delegação nos Municípios da gestão do parque escolar e dos equipamentos escolares afetos ao 1º ciclo do ensino básico e à educação pré-escolar e, posteriormente, a tentativa de racionalização da rede escolar nas zonas rurais;
- A reforma orgânica do Ministério da Educação com a criação das Direções Regionais de Educação;
- A definição do regime de autonomia das escolas;
- A Lei de Bases do Sistema Educativo e o alargamento da escolaridade obrigatória;
- A reorganização da formação inicial e em serviço de professores, através das Escolas Superiores de Educação;
- A reorganização do sistema de recrutamento de professores;
- A aprovação do estatuto da carreira docente;
- A reorganização da educação de adultos;
- A organização do regime da educação especial, com a tentativa de integração das crianças com necessidades educativas especiais nas escolas de ensino regular.

Estes aspetos vieram a constituir eixos de intenção das políticas públicas de educação portuguesas até à primeira década do século XXI, funcionando como âncoras dessas políticas para os sucessivos governos, cuja agenda vai estar marcada por tais questões de forma continuada, através de medidas legislativas que se mostraram estruturantes, ao longo de quase três décadas.

No seguimento desta tese, analisaremos, mais aprofundadamente, os aspetos relativos ao ensino técnico e profissional, à delegação de responsabilidades nos Municípios, à Lei de Bases do Sistema Educativo e alargamento da escolaridade obrigatória e à formação dos professores e carreira docente. A escolha destes aspetos deve-se à sua natureza estrutural para o sistema educativo e ao facto de se situarem no cerne das políticas públicas de educação em Portugal neste período, mas também por ser possível analisar evidências na relação de diversas medidas de política, que lhes dizem respeito, com o exame da OCDE.

3.3.1 O ensino técnico e profissional: De 1983 a 2005 – duas décadas para a generalização

A unificação do ciclo complementar do ensino secundário, ocorrida em 1978 (Despacho normativo nº 140-A/78, de 22 de junho), levou ao desaparecimento, neste nível de ensino, de formações de carácter eminentemente profissional ou mesmo de vocação técnica mais acentuada. Tal facto retirou ao ensino secundário qualquer missão de preparação para a vida ativa, tendo-o remetido para a função de preparação para a continuidade de estudos no ensino superior. Esta situação gerou, como já referimos, acentuada controvérsia.

A controvérsia girava em torno de três aspetos. O primeiro incluía uma dimensão sociológica e política – mas também emocional – e respeitava ao véu ideológico de associação da dualidade de vias (liceal/técnica) ao anterior regime e à legitimação das desigualdades sociais (Rodrigues, 2010). Este aspeto da controvérsia tem sido, aliás, objeto de diversos estudos e tomadas de posição essencialmente à volta de duas conceções: o que designam por “perspetiva igualitária” ou “escola democrática”, orientada para o “eixo educação – democracia” e o que designam por “escola meritocrática”, com tendência vocacionalista e orientada para o “eixo educação – mercado de trabalho” (cf. Antunes, 1998, Stoer et al. 1990, Teodoro, 2000). A primeira conceção defende que:

O princípio da igualdade de oportunidades em educação só adquire sentido com igualdade de oportunidades face à vida, o que implica garantir a preparação para o futuro através de uma formação de igual valor para todos os grupos sociais, assegurando pois,

um currículo comum capaz de incluir e generalizar, sem hierarquizar, a aquisição de competências, disposições e conhecimentos essenciais à produção e reprodução da vida social, incorporando concepção e execução, as dimensões mental e manual das actividades humanas, as aprendizagens ligadas ao corpo (ao sentimento) e ao intelecto, numa mesma concepção de educação para todos [e] recusando a subordinação dos currículos alternativos, que sempre ocorre quando estes são definidos como percursos paralelos às vias orientadas para o prosseguimento de estudos (Antunes, 1998, p. 154).

A segunda conceção defende que o currículo comum (Azevedo, 2009:35)

sempre significou, na prática e contrariamente ao que procuraram argumentar os seus defensores, a eleição do ensino liceal e currículo académico hegemónico, ao longo de várias décadas, como um caminho único... incapaz de acolher e atender às desigualdades pessoais e

sociais sem as transformar em idênticas desigualdades no percurso escolar, levando ao insucesso e ao abandono de enormes caudais de adolescentes e jovens, sobretudo nos meios cultural e economicamente mais desfavorecidos.

E pretende, assim, “ recusar o modelo de ensino geral e liceal como o paradigma de um ensino secundário capaz de proporcionar o desenvolvimento de todos e de cada um dos jovens e de os preparar para usufruir de diferentes oportunidades face à vida” (idem).

O segundo aspeto da controvérsia política sobre a unificação e o ensino técnico e profissional respeitava ao problema concreto de incapacidade de absorver, no ensino superior, todos os alunos que terminavam o ensino secundário, o qual, no entanto, se organizava exclusivamente com esse objetivo.

Esta situação é tanto mais grave quanto os alunos que transitam para o ciclo complementar e conseguem chegar ao final do secundário veem de ano para ano limitadas as probabilidades de ingresso no ensino superior, pelo aumento do número de candidatos conjugado com o *numerus clausus*, não tendo ao mesmo tempo qualquer formação profissional, que lhes permita encontrar um emprego satisfatório (Seabra, 1984, p 17).

O terceiro aspeto da controvérsia derivava do efeito negativo, na organização da economia e do mercado de trabalho, da ausência ou rarefação da formação de técnicos intermédios e operários especializados. A primeira medida de política visando repor a função de preparação técnica ou profissional mais orientada para a inserção na vida ativa foi a criação, em 1980, de duas vias no 12º ano, “*via de ensino*” e “*via profissionalizante*”, ainda que com efeitos muito reduzidos, como também já referimos.

O exame da OCDE veio a considerar fulcral esta lacuna, como se verifica no relatório dos peritos que acabam por dedicar um dos quatro capítulos à “formação profissional e técnica”, e também no exame oral realizado – “A necessidade imperiosa do ensino técnico-profissional, ao nível do ensino complementar, em que a OCDE põe ênfase, não pode pois ser posta em dúvida...” (Seabra, 1984, p.18).

A preponderância dada à questão do ensino técnico-profissional no exame de 1983 levou, aliás, alguns autores a restringir a esta dimensão do sistema educativo o impacto daquele exame nas políticas educativas em Portugal (Antunes, 1998; Teodoro, 2000).

Em 1983, o ministro José Augusto Seabra, através do Despacho Normativo nº 194-A/83, de 21 outubro, introduz, com efeitos imediatos, os cursos técnico-profissionais no ensino secundário. Os novos cursos eram de dois tipos: os designados “*técnico-profissionais*” com o objetivo de “formar profissionais qualificados de nível intermédio”, com a duração de três

anos, conferentes de um diploma técnico e com possibilidades de acesso ao ensino superior e os “*profissionais*” com o objetivo de “qualificação profissional de trabalhadores para os diversos sectores de actividade”, com um ano de duração complementado com seis meses de estágio em empresa. Estes cursos tinham somente uma área de formação – formação profissional – enquanto os técnico-profissionais tinham três áreas – formação geral, formação específica e formação técnico-profissional.

A experiência iniciou-se em 1983/84 com 42 turmas em 42 escolas, passando no ano seguinte a 200 turmas em 106 escolas e em 1985/86 a 435 turmas em 135 escolas (Azevedo, 1988a).

Ainda assim, a avaliação da experiência conclui pelo insucesso da reforma, explicado pela escassez da procura social das novas formações (Azevedo, 1988a). As explicações apresentadas para tal são as seguintes (Azevedo, 1988b):

- i) Devido às altíssimas taxas de insucesso no ensino básico, a população sobrevivente que se matricula no 10º ano apresenta uma significativa distorção social face à população nacional, com sobrecarga de níveis sociais mais elevados, alimentando fortes expectativas de permanência no sistema de ensino dado o papel estratégico (Grácio, 1986) que a posição social desempenha como variável condicionante de percursos escolares prolongados;
- ii) A propalada saída para o mercado de trabalho apresenta-se, na realidade, quase fechada, acumulando-se elevados níveis de desemprego cuja estrutura afeta especialmente a população mais jovem e mais qualificada.

Assim, a “explicação globalizante” para a baixa procura do ensino técnico-profissional é a seguinte:

O resto sobrevivente que se matricula no 10º ano de escolaridade é portador de expectativas de permanência prolongada no sistema de ensino... e simultaneamente o quadro global de hostilidade do mercado de emprego e do mundo do trabalho impele a população escolar que termina o ensino secundário a procurar saídas que adiem o embate com essa adversidade (Azevedo, 1988b, p.113).

O insucesso da “reforma Seabra”, traduzido na fraca procura do ensino técnico-profissional, não conduziu, no entanto, ao abandono da ideia de uma necessidade de diversificar o ensino secundário, incluindo uma via de sentido profissionalizante, para além da via de formação geral. Na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), de 1986, (Lei nº 46/86, de 14 de outubro) fica instituído um ensino secundário três anos (10º, 11º e 12º) em que “o

ensino deixa de ser geral e comum... para passar a ser especializado e diversificado. Acresce também... uma preocupação essencial de preparação para a vida activa... baseada numa formação tecnológica profunda”. (Pires, 1987, p. 52). Assim, são definidos dois tipos de cursos do ensino secundário: i) cursos predominantemente orientados para a vida ativa (CPOVA) e ii) cursos predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos (CPOPE) (artº 10º, nº3), sendo que estes conferem um “diploma que certifica a formação adquirida” e os primeiros, além da formação, o diploma certifica também “a qualificação obtida para efeitos do exercício de actividades profissionais determinadas”. (artº 10º, nº5).

Esta orientação de política é operacionalizada pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo, criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86, na sua Proposta Global de Reforma (1988), através de um projeto de “*Estrutura do plano de formação do ensino secundário*” que propõe uma organização curricular para cada uma das componentes de formação: geral, específica e técnica e profissionalizante, distinguindo-se os dois tipos de cursos pelo peso diferenciado das componentes de formação específica (maior nos CPOPE e menor nos CPOVA) e de formação técnica e profissionalizante (menor nos CPOPE e maior nos CPOVA). Tal proposta é retomada (com alguns ajustamentos) no Decreto-Lei nº 286/89, de 29 de agosto, que veio a aprovar a reforma curricular dos ensinos básico e secundário. A designação dos cursos, constante deste Decreto-Lei, é a mesma que a da LBSE (CPOPE e CPOVA), mas tais designações irão ser progressivamente substituídas na linguagem comum por “*cursos gerais*” e “*cursos tecnológicos*”. Esta última designação vai, aliás, passar, progressivamente, a ser utilizada nos próprios normativos legais, sendo que a primeira referência que encontramos respeita ao Despacho Normativo nº 338/93 (DR de 21/10/93) que aprova o regime de avaliação dos alunos do ensino secundário, reintroduzindo os exames finais.

Quais são, afinal, as principais diferenças entre estes novos “cursos tecnológicos” e os cursos técnico-profissionais da reforma Seabra? Nestes novos cursos de três anos (anteriormente os cursos técnico-profissionais tinham dois anos a que se seguia o 12º ano) reforça-se a formação geral, que passa a ser igual para todos os cursos quer gerais quer tecnológicos; reforça-se igualmente a dimensão comum na formação específica através de um núcleo comum para cada área de formação e diminui-se o peso da formação técnica, reduzindo também a diversificação de cursos, que passam de trinta e três a onze, centrados em grandes áreas tecnológicas. Na prática, tratou-se de reduzir a diversidade de percursos de

formação e a pluralidade de cursos e de reaproximar esta “*via tecnológica*” da “*via geral*”. Tal opção viria a ter grande significado, pois os cursos tecnológicos passaram progressivamente a ser olhados por professores, alunos e famílias mais como uma “*via geral*” com menor peso nas componentes académicas e maior na componente técnica, do que como uma verdadeira via de preparação para a inserção na vida ativa.

Esta representação dos cursos tecnológicos acarretou duas consequências. A primeira respeita ao progressivo encaminhamento maioritário para esses cursos de alunos que tivessem passado por percursos mais ou menos longos de insucesso (Duarte et al., 2006) e a segunda, à reabertura (ou manutenção) de um espaço de necessidade de formações com um cariz verdadeiramente profissionalizante e orientação para a inserção na vida ativa, o que poderá ter constituído importante fator adicional à implantação dos cursos profissionais.

Um facto curioso, e que não tem sido objeto de análise, é o relativo à criação dos cursos profissionais. Na verdade, antes da criação dos cursos, procedeu-se à criação das escolas. O decreto-lei nº 26/89, de 21 de janeiro, procede, realmente, à “criação das escolas profissionais” e não à criação dos cursos profissionais. Tal opção parece sugerir que estamos perante uma medida de política que pretende instituir um novo subsistema de ensino ou formação e não somente uma via de ensino secundário, o que se torna mais claro quando se evoca, como norma habilitante, o desenvolvimento jurídico do artº 19º (formação profissional) e não do artº 10º (organização do ensino secundário) da LBSE. Também no relatório de avaliação externa do ensino profissional se refere que:

Os fundadores tomaram a opção básica, e decisiva, de recusar criar um novo subsistema decalcado dos existentes. À diferença institucional e organizacional em que apostaram juntaram a busca de uma diferença pedagógica que fizesse das escolas uma real alternativa, positiva, ao sistema regular de ensino (Silva et al., 1996, p. 35).

Na verdade, será preciso ter, também, em conta que as escolas profissionais não foram criadas como escolas públicas mas sim como escolas inseridas no setor particular e cooperativo, ainda que frequentemente os seus promotores fossem autarquias ou outras entidades públicas, além, naturalmente, de entidades associativas e outras entidades privadas, e ainda que o seu financiamento fosse maioritariamente público. O financiamento das escolas profissionais foi desenhado com base nas subvenções provenientes dos fundos comunitários do II Quadro Comunitário de Apoio, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Educativo de Portugal (PRODEP), tendo tal modelo tido continuidade no Programa Operacional do

Potencial Humano (POPH) do III Quadro Comunitário de Apoio, ainda que excluindo a região de Lisboa e Vale do Tejo, por razões de critério europeu. Para as escolas profissionais desta região, o financiamento passou a ser realizado diretamente através de verbas nacionais do orçamento do Estado.

Na comparação que estabelece entre escolas secundárias e escolas profissionais, Azevedo (2009) refere essencialmente duas dimensões: i) a dimensão institucional e organizacional, sustentada na maior autonomia de iniciativa e de administração e gestão das escolas profissionais, dada a natureza diversificada dos promotores e ii) a dimensão pedagógica, sustentada numa organização modular do currículo permitindo a flexibilização e diversificação dos percursos dos alunos e um acompanhamento personalizado e diferenciado, associada a uma articulação estreita com as organizações locais e do mundo do trabalho, designadamente através dos estágios e da participação daquelas nas provas finais de conclusão da formação (Provas de Aptidão Profissional - PAP).

Os “cursos ministrados pelas escolas profissionais” (designação do DL 26/89, que se manteve no DL 70/93, de 10 de março) viriam a ser designados “cursos profissionais” no decreto-lei 4/98, de 8 de janeiro, e assumiam uma orientação, na sua organização curricular, contrária à que havia sido assumida pelos cursos tecnológicos. Assim, para além da organização modular em vez de disciplinar, a componente de formação técnica e tecnológica atingia 50% do currículo, dimensão bem mais significativa do que nos cursos tecnológicos. Por outro lado, a formação em contexto de trabalho, designadamente sob a forma de estágio, passa a ser uma componente essencial da formação. Todas estas características aproximavam a formação da vida ativa e do mercado de trabalho, ao contrário do que se passava nos cursos tecnológicos, o que aliás era bem marcado também pelos requisitos de conclusão dos cursos onde, em vez dos testes ou exames às diversas disciplinas que caracterizavam os cursos tecnológicos (à semelhança dos cursos gerais), existia uma prova de aptidão profissional em que era apresentado e discutido um projeto ou trabalho do aluno perante um júri que incluía elementos externos ligados à região e ao mercado de trabalho.

Estas características permitiam que os cursos preenchessem o espaço de uma via de formação verdadeiramente mais “orientada para a vida activa”, o qual, na verdade, não tinha sido ocupado pelos cursos tecnológicos, dada a manifesta deriva de aproximação aos cursos gerais, permitindo evoluir de uma procura inicial centrada em jovens com historial de reprovção e desmotivação no ensino secundário, para uma procura cada vez mais de primeira

opção, levando a um excesso significativo face à oferta disponível (Silva et al., 1996; Azevedo, 2009). Mas a este facto associou-se “a ineficácia, escandalosa no caso dos cursos tecnológicos, das escolas secundárias” (Azevedo, 2009, p. 29). Tal ineficácia era fortemente sustentada nos números apresentados. Assim, segundo um relatório da Inspeção-Geral de Educação (2002), as taxas de conclusão do ensino secundário eram de 51% nos cursos gerais e de 36% nos cursos tecnológicos. Também Azevedo (2009) verifica que, para a coorte entrada em 1998/99 no ensino secundário, as taxas de conclusão foram de 45% nos cursos gerais e de apenas 28% nos cursos tecnológicos, tendo atingido 63% nos cursos profissionais.

É a conjugação dos fatores de afirmação dos cursos profissionais, como verdadeira alternativa “orientada predominantemente para a vida activa”, com a falência dos cursos tecnológicos, quer nessa dimensão quer nos resultados obtidos pelos alunos, que conduz a uma aposta no alargamento da rede de cursos profissionais às escolas secundárias públicas e também progressiva eliminação dos cursos tecnológicos.

Nas escolas públicas ofereciam-se apenas cursos tecnológicos, que embora conferissem certificação profissional, obedeciam a um modelo de organização curricular e de avaliação semelhante ao dos cursos científico-humanísticos destinados ao prosseguimento de estudos. O insucesso escolar nos cursos tecnológicos progressivamente menos procurados pelos jovens era da ordem dos 70% (Rodrigues, 2010, p. 95-96).

Face à situação dos cursos tecnológicos e outros aspetos do funcionamento do ensino secundário, o ME iniciou em 1997 uma “*revisão curricular do ensino secundário*” (ME, 1997; Fernandes, 2000), a qual veio a ser consignada no Decreto-lei nº 7/2001 de 18 de Janeiro. Esta revisão foi objeto de amplo debate e participação dos professores, designadamente através de colóquios e debates organizados nas escolas e dinamizados pelo Ministério da Educação através do Departamento do Ensino Secundário (Fernandes et al., 1998), mas, também através de consultas aos parceiros educativos e da participação de numerosos especialistas portugueses e estrangeiros (Fernandes e Mendes, 1998). Nesta revisão os cursos tecnológicos sofriam uma significativa transformação, no sentido de colmatar as debilidades atrás referidas. Assim,

a concepção adoptada para os cursos tecnológicos permitiu, indubitavelmente, dotá-los de uma natureza menos ambígua, claramente mais prática, resultante do aumento de cerca de 30% nas componentes de formação técnica e tecnológica, da introdução da disciplina de especificação e do Projecto Tecnológico, bem como da diversificação de programas de várias disciplinas (Fernandes, 2006: 144).

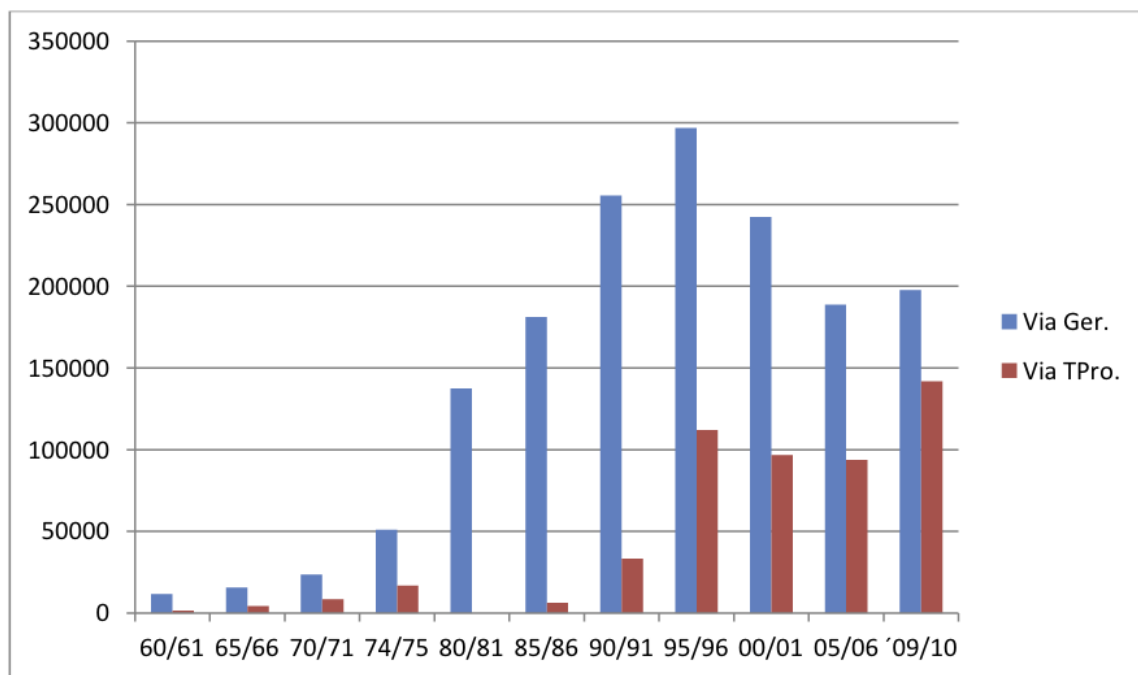
Mas o próprio autor, que dirigiu os trabalhos da revisão referida refere que (Fernandes, 2006: 145):

apesar das mudanças introduzidas há plausíveis razões para continuar a crer que os cursos tecnológicos poderão continuar a ser fonte de frustração e desencanto para os alunos e de ineficácia e ineficiência para o sistema educativo. Não há, entre nós, uma cultura de escola secundária com formações diversificadas e com ligações fortes à sociedade e ao mundo do trabalho que cultiva as formações técnicas e tecnológicas... Há sim uma cultura liceal, elitista distante da sociedade...

O XV Governo Constitucional suspende a reforma do ensino secundário introduzida pelo Decreto-lei nº 7/2001, introduzindo-lhe diversas alterações, vindo a consignar uma nova versão legal através do Decreto-lei nº 74/2004 de 26 de Março. Independentemente da discussão da natureza específica das alterações introduzidas, no ensino secundário, através da reforma aprovada por aquele decreto-lei, este vem abrir o caminho para a institucionalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas, o que veio a ser objeto de concretização pela Portaria 550-C/2004 e pelo Despacho 14758/2004, ocorrendo a generalização nos anos seguintes.

No gráfico seguinte, construído a partir dos dados de frequência publicados nas *Estatísticas da Educação*, podemos observar a evolução comparada da frequência do ensino secundário nos cursos das vias gerais (cursos liceais, gerais e científico-humanísticos) e nos cursos das vias técnicas e profissionais (cursos técnicos, técnico-profissionais, tecnológicos e profissionais), ao longo dos últimos 50 anos em Portugal. Verificamos que a frequência do conjunto dos cursos técnicos e profissionais foi sempre muito inferior às dos cursos gerais, podendo considerar-se residual até aos anos 90, apesar da enorme expansão do ensino secundário, tendo, no máximo, atingido cerca de um terço daquela em 1974/75 e quase desaparecido, no início da década de 80, com a unificação do ensino secundário entretanto ocorrida. Durante a primeira metade da década de 90, o forte crescimento do ensino secundário continuou ainda, mas o crescimento dos cursos técnicos e profissionais consegue, pela primeira vez, ser proporcionalmente maior do que o dos cursos gerais, ao que não será alheio, como já referimos, o aparecimento das escolas profissionais e dos respetivos cursos.

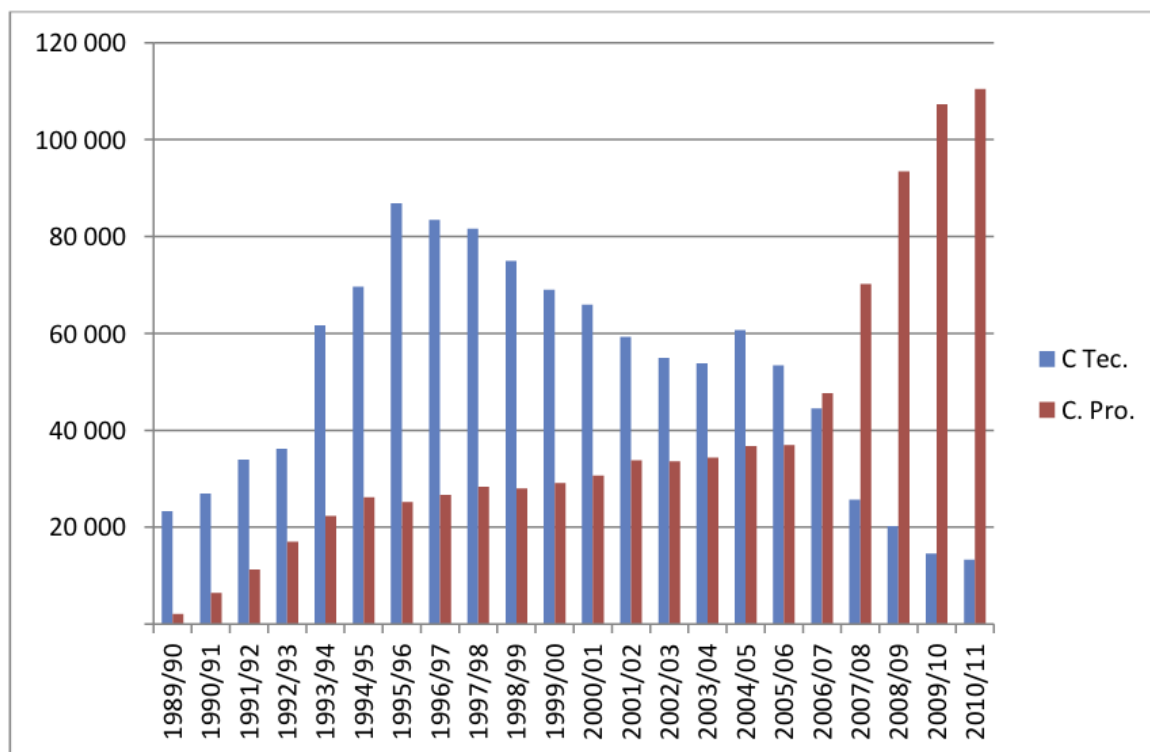
Figura 3.1 – Evolução do número de alunos nas “vias” de ensino secundário



Fonte: GEPE – ME, Estatísticas da Educação.

Na segunda metade da década de 90 e na primeira metade da década seguinte, a frequência do ensino secundário baixa drasticamente (cerca de 130 mil alunos, ou seja, mais de 27% entre 1995/96 e 2005/2006) mas tal queda é, apesar de tudo, mais significativa nos cursos gerais (36%), do que nos cursos técnicos e profissionais (17%) e, nestes, o comportamento é totalmente diferente. Assim, a queda nos cursos tecnológicos é, aliás, bem superior à dos próprios cursos gerais, atingindo 40% dos alunos, enquanto os cursos profissionais têm, inversamente, um crescimento de 44% (mais de 11 mil alunos), o que mostra bem a decadência dos cursos tecnológicos e a ascensão dos cursos profissionais, como atrás referimos e como se vê no gráfico seguinte, que compara a evolução nos cursos tecnológicos e nos cursos profissionais, desde a criação destes em 1989.

Figura 3.2 Evolução do número de alunos nos cursos tecnológicos e nos cursos profissionais



Fonte: GEPE-ME, Estatísticas da Educação

Na segunda metade da primeira década do presente século, ocorre uma inversão das tendências da década anterior. Assim, cresce o número de alunos, quer nos cursos gerais quer nos profissionais. Mas, se relativamente aos primeiros o crescimento é relativamente ligeiro (cerca de 5%), já relativamente aos segundos, apresenta-se muito elevado atingindo mais de 34%.

Em 2009/2010, o número de alunos em cursos de natureza profissional ou técnica atinge, pela primeira vez na história, mais de 40% do total de alunos do ensino secundário, aproximando-se da situação mais comum dos países da OCDE e podendo, assim, considerar-se que estamos, finalmente, perante uma situação de generalização desta alternativa de formação, não só pelo número de alunos abrangidos, mas também e, fundamentalmente, porque tal alternativa de formação se mostra agora disponível, não só no subsistema de ensino privado mas também, e de forma generalizada, nas escolas públicas a partir de 2005.

Podemos, pois, concluir que a construção de uma via técnica e profissional no ensino secundário, iniciada em 1983 com a criação dos cursos técnico-profissionais, demorou mais

de duas décadas a consolidar-se, tendo tido sucessivas evoluções até à generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas, a partir de 2005.

3.3.2 Transferência de responsabilidades para as autarquias e rede escolar do ensino primário

A descentralização no âmbito da política e da administração educativa foi um dos assuntos mais presentes no exame da OCDE, designadamente na parte sobre as políticas de reforma discutidas no exame oral. O desenvolvimento de tal matéria, no âmbito das medidas de política, irá desenvolver-se em dois planos: o da transferência de competências para as autarquias e o da reforma orgânica do Ministério da Educação com a criação das Direções Regionais de Educação.

A transferência de competências para as autarquias, no domínio dos investimentos públicos, teve lugar em 1984, através do decreto-lei nº 77/84, de 8 de março. No âmbito da “*educação e ensino*” as competências transferidas respeitaram a:

- 1 - Centros de educação pré-escolar;
- 2 - Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico;
- 3 - Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior;
- 4 - Transportes escolares;
- 5 - Outras atividades complementarem da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres;
- 6 - Equipamentos para a educação de base de adultos.

Esta transferência de competências no âmbito dos investimentos é reforçada, ainda no mesmo ano, através de dois Decretos-Lei. O primeiro, o DL nº 299/84, de 5 de setembro, estabelece a organização, financiamento e controlo dos transportes escolares pelas autarquias locais e o segundo, o DL nº 399-A/84, de 28 de dezembro, regula as transferências em matéria de acção social escolar.

Ficou assim estabelecido o quadro da intervenção das autarquias locais no domínio da educação, o qual haveria de perdurar por mais de duas décadas. Na verdade, nem mesmo a Lei de Bases (LBSE) aprovada em 1986, apesar de redefinir a estrutura dos ciclos e níveis de

ensino, designadamente alargando o ensino básico para nove anos, veio trazer alterações à transferência de competências para as autarquias, as quais se mantiveram ao nível da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico (anterior ensino primário) até 2008, ainda que em 1999 tivesse sido aprovada uma nova lei de transferência de competências, Lei nº159/99, de 18 de setembro, que, na prática, em matéria de competências, pouco acrescentava ao quadro aprovado em 1984, prevendo a intervenção nas instalações e equipamento da educação pré-escolar e do ensino básico, na ação social escolar, nos transportes escolares e na educação extraescolar. Como aliás é referido no preâmbulo do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de janeiro, o qual regulamentava alguns aspetos da lei e que, referindo-se à mesma, diz:

Tratou-se, no entanto, de uma intervenção meramente formal, que em termos reais, nada acrescentou a estatuições anteriores constantes dos Decretos-Lei nºs 77/84 de 8 de Março, 299/84 de 5 de Setembro, 399-A/84 de 28 de Dezembro e 115-A/98 de 4 de Maio.

E, apesar de o ensino básico abranger já nove anos desde 1986, na realidade, a intervenção das autarquias continuou, como anteriormente, somente ao nível do 1º ciclo. Aquela lei, nada tendo acrescentado no âmbito das competências de intervenção direta, estabeleceu, no entanto, novos espaços de atuação das autarquias, prevendo a criação dos Conselhos Municipais de Educação e a elaboração das cartas educativas municipais, o que veio, mais tarde, a ser regulado pelo Decreto-Lei nº 7/2003, já citado, reforçando assim as competências das autarquias no âmbito do planeamento e da coordenação das políticas educativas.

A descentralização de novas competências para as autarquias só vem a ocorrer em 2008, com a publicação do Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de julho. Com esta medida são alargadas, através de contratualização, para toda a escolaridade básica, as competências que já eram exercidas para a educação pré-escolar e o 1º ciclo, incluindo a transferência dos edifícios escolares dos 2º e 3º ciclos e a respetiva construção, manutenção e apetrechamento, bem como o recrutamento e gestão do pessoal não docente dessas escolas e ainda a gestão das atividades de enriquecimento curricular do 1º ciclo – entretanto criadas, em todas as escolas, através do Despacho nº 12591/2006, de 16 de junho – para além dos transportes escolares relativos a toda a escolaridade básica e da ação social escolar.

O parque escolar do ensino primário e da educação pré-escolar que, na sequência do DL 77/84, passou para a responsabilidade das autarquias, era constituído, essencialmente, pela rede de escolas primárias construídas entre a década de 40 e a década de 60 do século XX, no

âmbito do Plano dos Centenários. Esta rede, alargada nas décadas de 70 e 80, era constituída por milhares de escolas abrangendo todas as freguesias do país, o que tornou cada vez mais difícil a concretização de uma conservação e de um apetrechamento adequado. A enorme queda demográfica ocorrida a partir do final da década de 70, e que atingiu mais de 300 mil jovens em idade escolar nos trinta anos seguintes, e o processo de desertificação de certas zonas do país, especialmente no interior, agravou a situação. A frequência escolar nessas regiões desceu de forma abrupta, dando origem a um largo número de escolas com baixa frequência e com problemas de equipamento e conservação. Foi assim crescendo o número de escolas isoladas em que o reduzido número de alunos obrigava a que estivessem todos juntos, na mesma turma e com um único professor, apesar de estarem em níveis etários e escolares diferentes. Por outro lado, a progressiva concentração da população nas cidades conduziu à sobrelotação das escolas existentes que, em largo número de casos, passaram a funcionar em regime duplo, ou seja, proporcionando o atendimento educativo a cada aluno somente durante uma parte do dia (manhã ou tarde).

O problema das escolas rurais isoladas e a necessidade da sua resolução foi claramente sinalizado no exame da OCDE, quer no relatório nacional quer no relatório dos peritos, mas só em 1988 o Decreto-Lei nº 35/88, de 4 de fevereiro, no nº 3 do artº. 70º viria a estabelecer que: “sempre que uma escola deixar de ter frequência superior a dez alunos, será o funcionamento, da mesma, suspenso...”

Em 1989/90, havia 840 escolas com menos de dez alunos e 868 com dez a quinze alunos (CNE, 1991), mas apesar da medida política estabelecida por decreto, tal número não deixou de crescer nos anos seguintes. Formosinho (1998), com base nos dados de 1992 do DEP/GEF do Ministério da Educação, refere que, apesar do número de alunos e de escolas do 1º ciclo do ensino básico estar a diminuir, “o número de escolas de reduzida dimensão está a aumentar”, sendo a percentagem de escolas com menos de 10 alunos de 15,31% e a percentagem de escolas com lugar único de professor, de 32,99%, tendo igualmente aumentado, concluindo que “parece claro que há um desajuste entre esta rede escolar, dimensionada para um mundo rural, e a realidade actual de uma sociedade urbanizada e em queda demográfica no interior” (p. 25). O mesmo autor, no estudo que faz da situação do ensino primário, no âmbito do Programa de Educação pra Todos (PEPT 2000), refere que o mesmo se desenvolveu no século XIX e boa parte do século XX, como um serviço próximo dos cidadãos, de acesso fácil, com uma rede escolar inserida no mundo rural e com uma forte inserção comunitária. Mas a rápida

urbanização das sociedades, na segunda metade do século XX, tornou inadequada a escola primária e a rede assim definidas, transformando esta num “arquipélago de salas de aula” e passando a escola primária rural “de escola inserida na comunidade a escola isolada”, a qual não dispunha dos equipamentos adequados, apresentava limitadas possibilidades de desenvolvimento e socialização, uma docência sem continuidade devido à mobilidade dos professores que estavam reduzidos a uma pedagogia uniforme e a uma cultura profissional individualista.

Ainda assim, a situação continuou a não apresentar mudanças significativas pois em 1999 havia 2323 escolas com menos de dez alunos (Rodrigues, 2010). Tal situação começaria a ser invertida a partir de 2003, na sequência da aprovação do DL n°7/2003, já referido, e que estabelecia a elaboração de cartas educativas municipais. Em 2005 é assinado um acordo entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios que estabelece o requisito de elaboração das cartas educativas e um programa prevendo, por um lado, o encerramento das escolas isoladas e, por outro, a extinção dos regimes duplos, garantindo “*escola a tempo inteiro*”, através da construção de centros escolares de maior dimensão e com condições pedagógicas modernas e atualizadas para receber os alunos provenientes dessas escolas encerradas e também da educação pré-escolar. Tal programa irá desenvolver-se nos anos seguintes. Nas *Estatísticas da Educação* pode verificar-se que o número de escolas com menos de dez alunos é reduzido de 1729 para 150 entre 2005 e 2008. Também o número de novos centros escolares concluídos até 2009 é de 211 num total de 432 entretanto aprovados (Rodrigues, 2010).

O encerramento das escolas primárias com reduzido número de alunos e a reorganização dessa rede demorou assim, tal como a generalização do ensino profissional, mais de duas décadas, apesar de constituir um instrumento fundamental quer para a qualidade da educação quer para a integração de toda a educação básica e obrigatória (incluindo a interligação entre a educação pré-escolar e o 1º ciclo do ensino básico) que fora estabelecida na Lei de Bases do Sistema Educativo (Pires, 2000). A integração de toda a educação básica e obrigatória tem, obviamente, grandes implicações na rede escolar, na formação e recrutamento dos professores, na organização do currículo e na administração e gestão das escolas, pelo que as medidas e vicissitudes decorrentes da sua consecução irão prolongar-se até hoje. No que concerne à rede escolar, as implicações não respeitam só ao 1º ciclo, mas também aos 2º e 3º, tendo começado a reorganização da rede a partir da criação das escolas básicas integradas,

iniciada com o Despacho Conjunto nº 19/SERE/SEAM/90, e mais tarde com a criação dos agrupamentos de escolas, iniciada com o Despacho Normativo nº 27/97, tendo vindo os dois formatos organizacionais a ser ratificados pelo Decreto-Lei nº 115-A/98 e legislação subsequente.

3.3.3 A formação e a carreira dos professores: A profissionalização da docência

O exame de 1983 dedicou atenção significativa à formação e à carreira dos professores, com várias recomendações, como referido atrás. Algumas dessas questões eram, à data, objeto de análises e intervenções, como a do Banco Mundial, a que já se aludiu, e onde se incluía o financiamento da construção e operacionalização de uma rede de Escolas Superiores de Educação, tendo em vista a formação de educadores de infância e de professores para a escolaridade obrigatória.

As questões sobre a redefinição da formação dos professores vinham já do alargamento da escolaridade obrigatória para 6 anos. Até essa altura, havia dois perfis de formação de professores em Portugal. Os professores do ensino primário, com formação integrada (incluindo no mesmo curso as componentes de formação científica de base, formação pedagógica e prática profissional), realizada nas Escolas do Magistério Primário e os professores do ensino secundário com formação bietápica, isto é, com uma formação disciplinar universitária de base, complementada por uma formação pedagógica e um estágio profissional já em exercício na escola secundária (existiam alguns casos fora destes perfis como os professores de educação física e de música).

O prolongamento da escolaridade obrigatória para 6 anos colocou-se inicialmente de dois modos diferentes: ou a extensão do ensino primário com a criação de uma 5ª e 6ª classe ou a obrigatoriedade dos dois primeiros anos (o então 1º ciclo) do ensino secundário. Como vimos noutra parte do estudo, estas opções até coexistiram durante algum tempo. Em termos de perfil de professores, tal significava, no primeiro caso, a utilização de professores do então ensino primário e, no segundo caso, a utilização de professores do ensino secundário, a que correspondiam perfis de formação muito diferentes. Os primeiros, generalistas e com formação integrada mais curta e os segundos, especialistas por área de saber e com formação bietápica mais longa.

A opção que veio a formalizar-se foi a criação de um novo nível de ensino (o ensino preparatório) que, na prática, correspondeu à transformação do 1º ciclo do ensino secundário, mantendo uma organização multidisciplinar e utilizando o perfil dos professores do ensino secundário existentes. Essa opção, no entanto, foi sendo objeto de várias críticas, como a de uma excessiva pulverização do currículo a que correspondia um excessivo número de professores, com dificuldades acrescidas para a integração das aprendizagens, numa fase etária em que os alunos apresentariam ainda níveis pouco desenvolvidos das capacidades de abstração e integração. Por outro lado, não devemos ignorar que uma organização multidisciplinar de tipo secundário implica uma muito maior complexidade da organização escolar, quer do ponto de vista dos espaços escolares quer do ponto de vista da docência. O perfil de formação dos professores em causa é, também, no quadro da organização da formação existente, bastante mais longo. Tudo isto corresponde, pois, a um modelo com custos acrescidos significativos.

Deve referir-se ainda que, devido ao enorme aumento de alunos no ensino preparatório e no ensino secundário, o número de professores sem formação pedagógica e profissional cresceu exponencialmente, dado que o modelo bietápico de formação não conseguia responder às necessidades, especialmente na dimensão do estágio profissional, cujo número de vagas disponíveis era muito inferior ao número de docentes sem qualificação.

Do ponto de vista da carreira dos professores, a questão era também controversa. O facto de a maioria dos professores do ensino secundário (e agora também do preparatório) iniciar a sua atividade profissional sem formação pedagógica e profissional tinha, desde logo, uma consequência importante: a não identificação clara da atividade como verdadeiramente profissional e portanto o não reconhecimento de uma identidade e de estatuto profissional próprio.

Tal situação é objeto de análise, como já se referiu, no exame de 1983, que vem a recomendar “a profissionalização dos professores desde o início da carreira” e a aprovação legal de um estatuto de carreira.

A questão da profissionalização desde o início da carreira, como acontecia com os professores do ensino primário, tinha já sido alvo de atenção na “reforma Veiga Simão”, que previa uma significativa alteração dos modelos de formação, com a criação das Escolas Normais Superiores, que seriam responsáveis por uma formação integrada, e, portanto, profissionalizada, dos professores da escolaridade obrigatória (1º ao 8º anos), sendo os

professores do ensino secundário (pós-obrigatório) formados nas universidades mas em cursos incluindo uma componente de base disciplinar, uma componente pedagógica e uma componente de estágio profissional, garantindo assim a profissionalização de todos os professores no início da carreira. Um modelo baseado em tais princípios (os Ramos Educacionais) ainda foi instituído nas Faculdades de Ciências (Decreto-lei nº 443/71, de 23 de outubro) e subsistiu até à LBSE, vindo a ter continuidade, com evoluções ainda no sentido de uma maior integração das componentes de formação, nas “licenciaturas em ensino” criadas nas universidades novas (Minho, Aveiro, Évora), alargando-se depois a diversas outras, impondo progressivamente um “modelo integrado” de formação inicial dos professores que se opunha aos anteriores: “modelo teoricista”, das universidades, “modelo empiricista”, que viria a ser instituído na profissionalização dos professores (Decreto-lei nº 580/80, de 31 de dezembro) e “modelo compartimentado”, dos próprios ramos educacionais (Formosinho, 1986). Mas o abandono do modelo de escolaridade obrigatória de Veiga Simão e a não implementação das Escolas Normais Superiores (algumas ainda tiveram comissões instaladoras nomeadas, mas foram extintas pelo II Governo Provisório) conduziu à permanência, no ensino preparatório, do modelo de formação dos professores do ensino secundário.

O acordo com o Banco Mundial veio recuperar, pelo menos parcialmente, a ideia da criação de uma rede de escolas de formação de professores para a escolaridade obrigatória, agora inseridas na rede de ensino superior politécnico (na reforma Veiga Simão, as Escolas Normais Superiores constituíam uma rede autónoma das redes universitária e politécnica). No relatório de 1977, o Banco Mundial aponta três objetivos para o projeto de ensino superior politécnico em Portugal, sendo que o terceiro é referido do seguinte modo:

Melhorar a qualidade e a eficiência das escolas a todos os níveis, através do aperfeiçoamento académico do curso de formação de professores e do melhoramento das instalações, com relevo para: a) o desenvolvimento de um programa para a formação de professores no campo do ensino especial; b) a introdução de programas educacionais simultâneos para professores dentro de uma nova universidade, com destaque para a formação de professores dos ensinos preparatório e secundário; c) o fornecimento de instalações para cursos a tempo inteiro e *ad-hoc* para a reciclagem de professores de todos os níveis e d) a substituição das Escolas do Magistério Primário existentes por novos institutos regionais de formação de professores primários e preparatórios (ciclo básico).

A este relatório seguiu-se a aprovação do Decreto-Lei nº 427-B/77, já referido, e que cria o ensino superior de curta duração, que virá a designar-se ensino superior politécnico. Neste quadro, o Ministério da Educação editará em 1978 o projeto resultante do trabalho com o Banco Mundial sobre a formação de professores para a educação básica obrigatória “*Plan for the Rationalization of Primary and Preparatory Teacher Training in Portugal*”, a que se seguirá o “*Programa Preliminar das Escolas Superiores de Educação*”.

A questão é retomada no exame da OCDE, como vimos, e o modelo de formação inicial de professores que será instituído nas Escolas Superiores de Educação (ESE) (Portaria nº 352/86, de 8 de julho) revelar-se-á estrutural no sistema (Decreto-Lei nº 344/89, de 11 de outubro – ordenamento jurídico da formação de professores) até 2007 (Decreto-Lei nº 43/2007, de 22 de fevereiro). Tal modelo responde à recomendação do exame da OCDE de “maior assimilação entre professores do ensino primário e do ensino preparatório” adotando o mesmo modelo de formação, que assenta numa formação comum a todos os professores daqueles ciclos de ensino, tendo a formação de professores do ensino preparatório mais um ano de duração destinado a garantir a preparação para a “docência de uma área interdisciplinar”, do ensino preparatório, entretanto transformado em 2º ciclo do ensino básico, pela LBSE.

Convirá aqui notar que a aproximação do modelo de formação dos professores do ensino primário e do ensino preparatório, prevista desde Veiga Simão e objeto das preocupações quer da OCDE quer anteriormente do Banco Mundial, como instrumento de promoção da coerência da escolaridade básica e obrigatória de forma a assegurar um currículo mais integrado e menos pulverizado e disciplinarizado, acaba por ocorrer no preciso momento em que se dá um novo alargamento desta escolaridade, voltando a questão a colocar-se para o agora 3º ciclo do ensino básico (anterior ensino secundário). Tal circunstância ajudará a explicar as dificuldades de articulação dos modelos de formação de professores no ensino básico e também o facto de, apesar de a LBSE ter institucionalizado a docência por áreas interdisciplinares no 2º ciclo do ensino básico, se ter mantido uma organização curricular essencialmente por disciplinas e os professores, mesmo os entretanto formados pelo novo modelo das ESE (que naturalmente tinham que se integrar na organização escolar existente), lecionarem as disciplinas separadamente.

A tais dificuldades, decorrentes da organização do currículo, haverá que acrescentar outras, derivadas das clivagens e confrontos entre o estatuto da formação, quer ao nível dos graus académicos (bacharelato/licenciatura) e profissionais (profissionalizado/não

profissionalizado) quer da natureza (universitária/politécnica) das instituições de formação. O facto de a maioria das universidades não ter incluído, como fora feito pelas Faculdades de Ciências, a formação pedagógica e profissional nos seus cursos provocou, face às crescentes necessidades de professores, designadamente nos ciclos pós-primários derivados das extensões da escolaridade obrigatória e do aumento da procura social de educação nas décadas de 70 e 80, um recrutamento de inúmeros professores sem tal preparação. Essa situação constituía um claro óbice à profissionalização e à melhoria do estatuto profissional dos professores, então olhado como um pressuposto de uma “reforma eficaz do sistema” (OCDE, 1990). Assim, não surpreende que, no exame da OCDE, “a profissionalização de todos os professores” e a “instauração de uma estrutura progressiva da carreira docente” tenham sido também questões prioritárias. Embora já em 1980 tivesse sido criado um modelo de profissionalização para os inúmeros professores recrutados sem preparação pedagógica e profissional, designado por “profissionalização em exercício” (Decreto-Lei nº 580/80, de 31 de dezembro), o mesmo mostrava-se insuficiente para a resolução do problema, quer do ponto de vista quantitativo quer qualitativo.

Com a entrada em funcionamento das ESE, vão estas ser utilizadas não só para a formação de professores dos anteriores ensinos primário e preparatório (e também de educadores de infância), mas, dadas as suas características de instituições regionalizadas, numa malha cobrindo praticamente todos os distritos, também para assegurar a preparação pedagógica e a profissionalização dos muitos milhares de professores que haviam sido recrutados sem tal preparação (Decreto-Lei 405/86, de 8 de Dezembro).

Esta dupla intervenção das ESE – e também das novas universidades onde haviam sido criados Centros Integrados de Formação de Professores (CIFOP) – na formação inicial profissionalizada dos educadores de infância e dos professores dos 1º e 2º ciclos do ensino básico (anteriores ensinos primário e preparatório) e na formação pedagógica e consequente profissionalização em massa dos professores do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário (além dos anteriores professores do ensino preparatório) dá, finalmente, uma resposta aos problemas criados, em termos de preparação de professores, com o vertiginoso crescimento do acesso à escola, desde o início dos anos 70, e com a suspensão das Escolas Normais Superiores da reforma Veiga Simão, sem a existência de alternativas, quer nas universidades quer fora delas. A requalificação – em formação de nível superior – da formação dos educadores de infância e professores do ensino primário e também da

preparação pedagógica e da profissionalização dos docentes de outros ciclos de ensino, que será finalmente ordenada num regime jurídico da formação de professores em 1989 (Decreto-Lei nº 344/89 de 11 de outubro), ao estabelecer uma aproximação das graduações e da natureza profissional da formação, é de grande importância na criação das condições para a estruturação de uma carreira docente comum aos diversos níveis de ensino.

Em 1988, o ministro Roberto Carneiro, através do Despacho nº 114/ME/88, nomeia uma comissão para estudar “a situação do professor em Portugal”, a qual era constituída pelos seguintes “universitários de várias instituições, regiões e ramos científicos”: Manuel Braga da Cruz, Alberto Romão Dias, João Formosinho Sanches, Joaquim Bairrão Ruivo, José Carlos Seabra Pereira e José Cordeiro Tavares. Esta comissão apresentou o seu relatório (Cruz, et al. 1988) que se debruçou sobre os seguintes aspetos: condições sociais da profissão docente, ingresso e permanência na profissão docente, exercício da atividade profissional, formação de professores, representações dos professores, estatuto socioprofissional e carreira, comportamentos culturais, sociais e políticos e evolução comparada do sistema remuneratório.

Logo na introdução, o relatório referia que, “apesar do crescente processo de profissionalização que têm vindo a conhecer os professores nos últimos tempos, é cada vez mais difundida a percepção de que o seu estatuto socioprofissional se tem vindo progressivamente a degradar” (p. 1190). O trabalho do grupo partiu de duas sondagens de opinião, feitas a amostras, definidas a partir de critérios de confiança estatística, representativas dos professores e da população em geral. O resultado do trabalho, apesar de não apresentar propostas finais, mostrava claramente a necessidade de definir um estatuto da profissão, tendo constituído um importante instrumento, com impacto político, no debate sobre o assunto.

Assim, em 1989 virá a ser aprovada “a estrutura da carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário” (Decreto-lei nº 409/89, de 18 de novembro) e, no ano seguinte, o Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário (Decreto-lei nº 139-A/90, de 28 de abril), estabelecendo as duas condições constantes das recomendações do exame da OCDE: a profissionalização como condição indispensável de acesso à carreira docente e uma estrutura progressiva dessa carreira. Tais condições, bem como os princípios orientadores e a estrutura da carreira mantêm-se em vigor até hoje, ainda que com alterações introduzidas no estatuto,

ao longo do tempo, algumas das quais foram objeto de forte discussão pública – como as relativas à avaliação dos professores – mas que não modificaram, no entanto, os aspetos essenciais quer do estatuto quer da carreira.

3.3.4 A Lei de bases, a escolaridade obrigatória e a reforma educativa – A estabilização dos objetivos de política

A discussão sobre a necessidade de uma lei de bases do sistema educativo já vinha tendo lugar em Portugal desde o período pós-revolucionário. Face ao abandono da lei 5/73, revogada de facto, que não *de jure*, no contexto das circunstâncias políticas do período revolucionário, a ausência de uma lei enquadradora de todo o sistema de educação potenciava a discussão. Assim, a intenção programática de elaborar e aprovar uma lei de bases do sistema educativo é expressa, pela primeira vez, no programa do II Governo Constitucional, não vindo a ser concretizada, o que se repetirá com os III, IV e V Governos. Mas é neste governo que o ministro Veiga da Cunha considera que:

A preparação de uma Lei de Bases do Ensino é um marco essencial, mas essa lei...terá que assentar... numa profunda análise que perspetive a sociedade portuguesa pelo menos até ao final do século e... no exacto conhecimento do que é actualmente o sistema de ensino no nosso país (Cunha, 1981, p.5).

Para tal, o ministro, como já referimos, pediu à OCDE um exame à política educativa e solicitou a um conjunto de especialistas portugueses uma análise ao sistema de ensino que veio a ser publicada com o título “*Sistema de Ensino em Portugal*” (Silva & Tamen, 1981).

A primeira proposta de lei de bases aparece em 1980, com o VI Governo e o ministro Vítor Crespo (Proposta de Lei 315/I, de 28 Abril de 1980), não chegando porém a ser debatida na Assembleia da República (AR), tal como o não foram os projetos entretanto apresentados pelo PS (Projecto de Lei 503/I) e pelo MDP/CDE (Projecto de Lei 526/I). Durante o mandato do governo seguinte, o mesmo ministro volta a apresentar uma proposta de lei (Proposta de Lei 86/II, de fevereiro de 1982) que também não chega a ser discutida pela AR, tal como os diversos projetos apresentados pelo PS, PCP e MDP/CDE. No programa do IX Governo continuava a constar a apresentação de uma proposta de lei de bases, mas o próprio ministro referia, face às infrutíferas tentativas anteriores, que “dela não se pode ficar eternamente à espera” (Seabra, 1983, p.14).

O Governo não voltaria a apresentar qualquer proposta, mas diversos partidos (PCP, PS, MDP/CDE, PRD e PSD) apresentariam, em 1986, os seus projetos, que seriam discutidos em maio desse ano, vindo a lei a ser finalmente aprovada em plenário da AR em 24 de julho, após 30 reuniões de trabalho da Comissão Parlamentar de Educação e com o voto contra do CDS e a abstenção do MDP/CDE (Pires, 1987).

Com a aprovação da lei de bases inicia-se um período marcado por uma referência intensa à “reforma educativa”, que irá estar presente no discurso político dos anos seguintes, numa tentativa de mobilização para um consenso nacional sobre a educação como “prioridade nacional indeclinável”, como referia o ministro Roberto Carneiro na apresentação do programa do XI Governo. Aliás, já em janeiro de 1986, o X Governo, presidido pelo mesmo primeiro-ministro, Aníbal Cavaco Silva, e com João de Deus Pinheiro como ministro da Educação, havia nomeado uma *Comissão de Reforma do Sistema Educativo* (Resolução do Conselho de Ministros 8/86, DR de 22/1/86), no que é entendido por alguns autores (Teodoro, 1995) como uma tentativa de colocar sob a sua alçada direta o processo de reforma conducente a uma lei de bases, o que não terá conseguido face à dinâmica proposicional entretanto criada na AR. Assim, a citada comissão apresentará o seu Plano Global de Actividades em maio de 1986, ainda em plena fase de discussão dos projetos de lei de bases, mas acabará por desenvolver os seus trabalhos no quadro de uma lei de bases já aprovada, apresentando em 1988 uma Proposta Global de Reforma (CRSE, 1988).

A influência do Exame de 1983 da OCDE na Lei de Bases do Sistema Educativo não é inteiramente linear. Vários autores sustentam, aliás, que a LBSE faz uma interseção entre o eixo *educação – democracia*, dominante na política educativa no período pós-revolucionário, e o eixo *educação – mercado de trabalho* que, segundo os mesmos, seria dominante na política governamental com influência da OCDE, reforçada pela integração na CEE (Antunes 1998, Stoer & Araújo, 2000; Teodoro, 2000).

Na verdade, a necessidade de uma lei-quadro da educação é uma das primeiras referências do exame e a LBSE contempla vários aspetos do mesmo, podendo citar-se, como mais significativos porque claramente estruturais: a extensão da escolaridade obrigatória para nove anos, a diversificação do ensino secundário com uma via de natureza técnica ou profissional a partir dos 15 anos (final da escolaridade obrigatória) e a profissionalização de todos os professores desde o início da carreira docente. Não é menos verdade, porém, que tais

desideratos também foram objeto de intensas discussões no país antes e depois do exame da OCDE e que a LBSE inclui medidas que não estão relacionadas com o exame.

Se, relativamente à LBSE, podem subsistir dúvidas quanto à forma e à dimensão da eventual influência da OCDE, o mesmo não se dirá dos trabalhos da Comissão de Reforma, sendo, aliás, a própria que expressamente o refere, no seu *Projecto Global de Actividades* (CRSE, 1986), repetindo-o de forma muito assertiva logo no início da sua *Proposta Global de Reforma* (CRSE, 1988: 13-14):

O sistema educativo português tem sido, ao longo dos últimos anos, objecto de cuidadosos estudos de análise de situação, umas vezes parcial e outras global, na tentativa, sempre adiada, de se partir para um combate decidido às causas profundas que estão na raiz dos principais problemas que afectam o seu funcionamento e, em consequência, limitam ou distorcem a prossecução dos seus objectivos.

Entre esses estudos, como já foi referido em documento anterior, merecem referência os que se orientaram para servir de base aos exames realizados no âmbito das actividades dos Comités especializados da OCDE, sobre o sistema educativo português e algumas das suas envolventes essenciais:

- Exames das Políticas Nacionais de Educação: Portugal/OCDE, Lisboa, GEP/ME 1984;
- L'Industrie au Portugal: Développement – Restructuration – Politiques Industrielles (Partie, Résumé et Propositions) – OCDE, Paris, 1984;
- Faciliter l'Emploi des Jeunes, Politique pour l'Irlande et le Portugal, OCDE, Paris, 1984;
- Exame à Política Científica e Tecnológica de Portugal, realizado pela OCDE, Lisboa, 1984.

Da leitura destes e outros estudos, foi possível identificar os problemas essenciais do sistema educativo português.

Da análise da Lei de Bases e da proposta da comissão de reforma resulta a definição de um conjunto de aspetos estruturantes do sistema educativo que constituirão eixos orientadores e definirão a trajetória das políticas públicas de educação nas décadas seguintes, a maioria dos quais já assumia lugar destacado no Exame da OCDE em 1983, dos quais se sublinha o alargamento da escolaridade obrigatória, com os impactos que tem na equidade e eficiência do sistema educativo e implicações na reorganização da rede escolar, na administração da educação e das escolas, na gestão do currículo e na formação de professores – que constituem as principais dimensões sobre as quais se debruça a Comissão de Reforma.

O aspeto mais relevante da Lei de Bases do Sistema Educativo foi, pois, a extensão da escolaridade obrigatória para 9 anos (15 anos de idade). Após a revogação de facto (que não

de jure), em 1975, da Lei 5/73 e o correspondente abandono da escolaridade obrigatória de oito anos, regressando aos seis anos de 1965, a extensão da escolaridade obrigatória em 1986 aparece como absolutamente necessária. Na verdade, Portugal era já o único país da Europa com uma tão curta escolaridade obrigatória e o alargamento não podia deixar de estar recomendado no exame de 1983 da OCDE, mas era igualmente objeto de uma ampla concordância social e política no país.

A curta duração da escolaridade obrigatória, associada a altos níveis de insucesso, conduzia a um abandono escolar precoce muito elevado, situação que ajuda a compreender as dificuldades de alargamento do ensino secundário referidas anteriormente. O acesso ao ensino secundário de um número reduzido de alunos em cada coorte foi, naturalmente, um fator que condicionou a sua democratização e, até, a sua diversificação. Havendo uma relação clara entre o insucesso e o abandono escolar e a origem social dos alunos (Benavente, et al. 1994), facilmente se pode concluir que o acesso ao ensino secundário era maioritariamente restringido a alunos situados num quadro social com expectativas mais elevadas o que terá constituído também um fator de pressão social sobre a procura da via de prosseguimento de estudos em detrimento da via técnico-profissional, ajudando a perceber, do lado da procura, as dificuldades de implantação desta via no ensino secundário português.

O crescimento das taxas de escolarização, decorrente dos alargamentos da duração da escolaridade obrigatória, vem, no entanto, provocar a colocação na agenda dos aspetos relacionados com o insucesso escolar, levando a Comissão de Reforma a dedicar-lhe um capítulo do seu relatório final e a afirmar que “o sucesso educativo é o objectivo intrínseco da educação. Com efeito, esta não faz sentido se não for estruturalmente orientada para o sucesso” (CRSE, 1988: 37).

Na verdade, as taxas de retenção e desistência atingiam, na segunda metade da década de 80, valores elevadíssimos, situando-se entre os 20 e os 30 % nos ciclos integrantes do ensino básico e chegando a atingir os 40% na 1ª fase do 1º ciclo, mostrando este ciclo um desvio etário de cerca de 20% e o 2º ciclo de quase 40% (Lemos et al. 1992). O alargamento da duração da escolaridade obrigatória, ainda que constituindo mais um passo no sentido da equidade no acesso, não podia de deixar de criar fortes apreensões, do ponto de vista do sucesso, face à fortíssima seletividade que era apresentada pelo sistema educativo, mesmo nos primeiros ciclos de escolaridade.

Foi assim criado um programa específico de combate ao insucesso escolar no 1º ciclo do ensino básico, o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo (PIPSE), através de uma Resolução do Conselho de Ministros de 10/12/1987 (publicada a 21/1/1988). Este será o primeiro programa nacional – e integrado – centrado no sucesso escolar mas com âmbito alargado de intervenção, para além do estrito contexto escolar, envolvendo diversos outros departamentos da administração pública. Tendo como objetivo um aspeto da política de educação, organiza-se, no entanto, mobilizando diversas outras áreas da política pública. O PIPSE extinguir-se-á com o governo que lhe deu origem, mas a questão do sucesso escolar manter-se-á na agenda das políticas de educação como uma dimensão do eixo relacionado com a equidade e a eficiência, aspetos que virão a assumir maior visibilidade com a futura preponderância do uso de indicadores na definição e na avaliação das políticas públicas de educação, que terá lugar nas décadas seguintes.

3.4 Conclusões

A década de 70 do século XX é marcada, na história de Portugal, pelo 25 de Abril de 1974, que alterou de forma, por vezes radical, o contexto político e social. Essa alteração inicia-se com o derrube do regime político autoritário de Salazar e Caetano, instaurado em 1933, e a sua substituição por um regime revolucionário dirigido pelos militares a que se seguiu um novo regime constitucional democrático, após a aprovação de uma nova constituição e a realização de eleições livres.

As políticas públicas passaram assim por diversas fases, com algumas continuidades e muitas descontinuidades, algumas até contraditórias, como seria expectável em tais contextos. No campo da política educativa, analisámos já a “reforma Veiga Simão” ocorrida de 1970 a 1974 e os objetivos de “democratização do ensino” referidos pelo próprio autor.

Após o 25 de Abril, a entrada do país num novo contexto político que é habitualmente designado por “período revolucionário”, teve obviamente consequências na definição e desenvolvimento das políticas públicas. Na educação, estando a decorrer uma reforma, colocou-se naturalmente a questão de a manter em curso ou mudar de caminho. Tal tensão teve expressão no I Governo Provisório, que praticamente não tomou decisões ou medidas no âmbito da política educativa. Entretanto, o ambiente político e social era fortemente adverso à manutenção do quadro anterior ao 25 de Abril. Nas escolas, as direções nomeadas pelo

governo anterior haviam sido afastadas e substituídas por comissões provisórias de gestão constituídas por professores eleitos em assembleias gerais. No ensino secundário e no ensino superior havia diariamente manifestações de estudantes e o movimento sindical docente assumia uma clara contestação à continuidade da orientação da reforma anterior (cf. Grácio, 1995; Teodoro, 2000). Com o II Governo Provisório, passa a afirmar-se uma vontade e uma orientação de abandono da Lei nº 5/73, simbolizada no afastamento e substituição, pelo ministro Magalhães Godinho, de todos os dirigentes do Ministério da Educação. Tal orientação irá ser consolidada ao longo dos governos provisórios seguintes.

Aos novos governos, para além das questões relacionadas com a administração e gestão das escolas e do sistema, colocam-se dois problemas, que transitavam da reforma Veiga Simão: o prolongamento da escolaridade obrigatória e a unificação do primeiro ciclo do ensino secundário. Estava em curso a experiência de lançamento dos 3º e 4º anos do ensino preparatório (7º e 8º anos), cuja avaliação era acompanhada pela OCDE, e que se inseria na extensão da escolaridade obrigatória para 8 anos estabelecida na lei 5/73. Esta perspetiva irá, no entanto, ser abandonada, sendo tomadas duas medidas alternativas: não se procede à extensão da escolaridade obrigatória, mantendo-a nos 6 anos, e é unificado todo o primeiro ciclo do ensino secundário (7º, 8º e 9º anos).

Tal unificação irá, mais tarde, em 1978, já no período de governação constitucional, ser seguida pela extinção das escolas técnicas e pela unificação do outro ciclo do ensino secundário (10 e 11º anos), seguido de um ano propedêutico de acesso ao ensino superior, o que conduziu ao desaparecimento total de uma via técnica ou profissional no ensino secundário e à existência de uma só via de carácter “liceal”.

No período revolucionário, a OCDE é substituída, no apoio ao desenvolvimento da política educativa, pela UNESCO que virá a recomendar um ensino de base de nove anos, seguido de uma alternativa de ensino secundário ou formação profissional a partir dos 15 anos de idade (a OCDE usava, à data, os 14 anos como referência para a escolha de alternativas de formação geral ou profissional).

Seguir-se-á uma intervenção do Banco Mundial que se centrará no apoio à criação e desenvolvimento do ensino superior politécnico e designadamente da rede das Escolas Superiores de Educação para a formação de professores da escolaridade básica e para o apoio regionalizado à formação pedagógica dos outros professores.

A década de 70, nos países desenvolvidos, é já marcada por uma recessão económica resultante do primeiro choque petrolífero. Isso tem como consequência o aumento do desemprego e uma redução dos recursos públicos e, no caso da educação, uma quebra na enorme expansão das duas décadas anteriores, correspondentes à “idade de ouro” da educação (Papadopoulos, 1994). Por outro lado, a quebra demográfica, entretanto ocorrida, contribuiu igualmente para a travagem do crescimento dos efetivos escolares. Tais fatores conduziram a OCDE na procura de uma nova orientação para as políticas públicas de educação, que ficará estabelecida na Conferência Ministerial de 1978 e que privilegiará as condições de melhoria qualitativa dos sistemas educativos e a relação entre a educação e a vida ativa e inserção profissional (OCDE, 1979).

O caso português insere-se neste quadro, de forma específica, devido a três condicionantes próprias. A primeira respeita à tardia expansão da escolaridade obrigatória e consequente crescimento dos efetivos escolares, ocorrida nos países desenvolvidos nas décadas de 50 e 60 e que, no caso português, só se iniciou no final dos anos 60, tendo lugar, pois, em contraciclo, já nas décadas de 70 e 80. Assim, enquanto se assistia naqueles países a uma estagnação ou até diminuição dos efetivos escolares, Portugal passava por uma explosão escolar que ocorria em simultâneo com uma crise económica internacional e com uma modificação radical do sistema político e social português, implicando, no caso das políticas educativas, uma significativa desconstrução e reconstrução das mesmas.

Portugal acaba a década de 70 e inicia a de 80 com a escolaridade obrigatória mais curta da Europa, com uma grande pressão derivada da crescente procura social da educação e com um sistema de ensino secundário unificado numa via de formação geral orientada para o prosseguimento de estudos no ensino superior, mas com este incapaz de responder, de forma minimamente eficiente, a esse crescimento da procura. O pedido de exame às políticas educativas, pela OCDE, não pode, pois, deixar de entender-se como uma procura de orientação para a resolução desse emaranhado de problemas.

O exame da OCDE, no contexto descrito da situação portuguesa e tendo em conta orientação da própria OCDE no quadro da situação internacional, concluirá, assim, por recomendações no sentido de:

- Alargar a escolaridade obrigatória;
- Reintroduzir uma via de formação técnica e profissional no ensino pós-obrigatório;
- Aprovar um quadro de referência estável para o sistema educativo;

- Reformar a administração educativa, tendo em vista a melhoria da sua eficiência na promoção da qualidade do sistema, através de mecanismos de centralização do planeamento e descentralização da ação pública;
- Reformar o sistema de ensino superior de forma a responder à procura social e reorganizar o sistema de formação de professores e o enquadramento profissional dos mesmos em função das novas realidades.

As evidências dos efeitos desta intervenção são diversas e em diversas áreas da política educativa, ao contrário do que é referido por alguns autores atrás referenciados. A década seguinte ao exame da OCDE é, como vimos, marcada por um conjunto de medidas de política muito relevantes e das quais se podem citar as seguintes: aprovação de uma lei de bases do sistema educativo, alargamento da escolaridade obrigatória para nove anos, criação e desenvolvimento de uma via de formação técnica e profissional pós-escolaridade obrigatória, reorganização da administração educativa e descentralização de responsabilidades para as autarquias, criação do ensino superior politécnico (e das Escolas Superiores de Educação), reorganização da formação de professores e institucionalização de uma carreira única para os professores dos diversos ciclos e níveis de ensino. Ora tais medidas mostram um alinhamento muito próximo com as conclusões e recomendações do exame da OCDE, já citadas, o que nos leva a concluir pela influência deste no desenho das políticas de educação nesta fase do desenvolvimento do sistema educativo português.

Parece pois ter ficado, assim, estabilizado um conjunto de áreas de estruturação do sistema educativo (incluindo algumas que não foram analisadas aqui, mas que também incluíam o exame de 1983, como a educação de adultos e a educação especial) e que definiram a trajetória das políticas de educação em Portugal, que se manteve até ao final da primeira década do século XXI, sendo esse período caracterizado por numa abordagem incremental (Lindbloom, 1979) das políticas públicas de educação.

CAPÍTULO 4

FASE DA ESTABILIZAÇÃO – Da consolidação à convergência

4.1 Condições e contexto

A década de 90 iniciou-se com a agenda política da educação estabilizada a partir da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) de 1986 e dos trabalhos da reforma educativa que se lhe seguiram. Tal agenda definia-se à volta de alguns eixos já referidos no capítulo anterior e que eram os seguintes:

- Implementação da escolaridade obrigatória de 9 anos;
- Desenvolvimento do ensino secundário técnico e profissional;
- Consolidação da estrutura da carreira docente e do correspondente sistema de formação de professores;
- Organização da administração educativa e da administração e gestão das escolas;

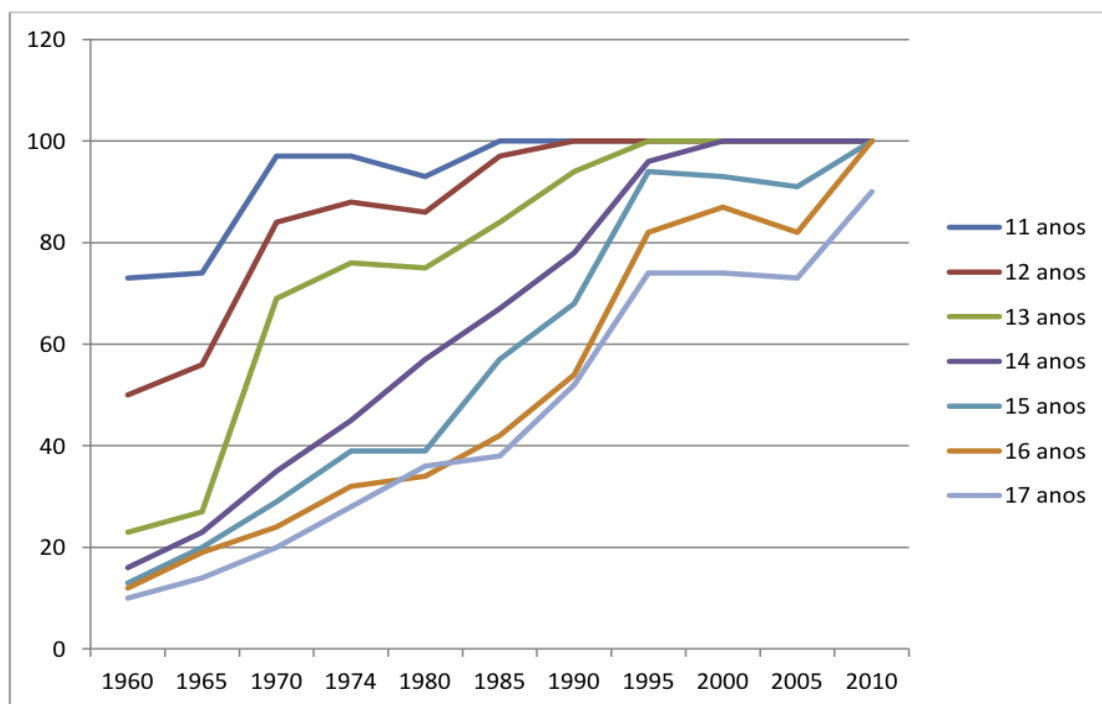
Assim, a última década do século XX e a primeira do século XXI constituíram um tempo de estabilização das políticas de educação e de consolidação do sistema educativo português desenhado na fase anterior. Não deve, no entanto, confundir-se estabilização com imobilismo ou inação, pois que houve significativa atividade no âmbito do desenvolvimento e implementação das políticas, mas numa linha de continuidade em direção à consolidação atrás referida.

No capítulo anterior analisámos a evolução das políticas relativas ao desenvolvimento do ensino técnico e profissional, bem como da formação dos professores e da consolidação da carreira docente, além de alguns aspetos relativos à administração educativa no domínio da descentralização de responsabilidades e da rede escolar, bem como algumas das implicações do prolongamento da escolaridade obrigatória, que marcaram a agenda nas décadas seguintes, as quais analisaremos agora um pouco mais aprofundadamente.

A LBSE, apesar de estabelecer a extensão da escolaridade obrigatória para nove anos, previa que ela fosse implantada apenas a partir da coorte de ingresso na escola em 1986/87 – o que significava mais uma década até ao início da sua universalização. Olhando o gráfico de

evolução da taxa de escolarização por idades de 1960 a 2010, verificamos que só perto do final do século se atinge o cumprimento dos 9 anos de escolaridade.

Figura 4.1 - Evolução das taxas de escolarização (%) por idades – 1960-2010



Fonte: GEPE-ME, *Estatísticas da Educação*

Assim, a taxa de escolarização real só atinge os 100%, para as várias idades, nos anos seguintes:

1989/90 – 12 Anos

1994/95 – 13 Anos

1996/97 – 14 Anos

2007/08 – 15 Anos

2009/10 – 16 Anos

No ano 2009/2010 era, para os 17 anos, de 90,9% e, para os 18, de 49,4% (Capucha et al., 2009; CNE, 2010, 2011).

A situação de evolução mais acentuada, a partir de 2005, nas idades mais altas, como se vê no gráfico, veio criar as condições de suporte a um novo alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos (até aos 18 anos de idade) estabelecido em 2009, através da Lei nº

85/2009, de 27 de agosto, “constituindo a última medida de política de um ciclo do 50 anos da democratização do acesso à educação em Portugal, iniciado em 1960”, como verificamos num outro estudo da evolução do acesso e do sucesso escolar em Portugal de 1960 até 2010, publicado recentemente (Lemos, 2013).

A análise do gráfico permite uma leitura da evolução do acesso à educação em Portugal, nos referidos 50 anos, onde se mostram bem nítidos os efeitos da extensão da escolaridade obrigatória para seis anos, com crescimentos muito acentuados na segunda metade dos anos 60 e início dos anos 70, para os 11, 12 e 13 anos e também da extensão para nove anos, com crescimentos acentuados, no final dos anos 80 e início dos anos 90, para os 14, 15, 16 e 17 anos.

Observando com um pouco mais de detalhe verificamos também que o crescimento das taxas é, no entanto, permanente ao longo dos 50 anos em análise, com exceção dos 15, 16 e 17 anos, que mostram uma estabilização ou mesmo um decréscimo de 1995 a 2005. Tal parece mostrar que os impactos da extensão da escolaridade, nas idades subsequentes à obrigatoriedade, foram mais eficazes e significativos no caso dos seis anos do que no caso dos nove anos. Podemos até dizer que o alargamento a nove anos não parece ter tido qualquer efeito de alavancagem na continuidade da escolarização da população nos níveis etários seguintes – dir-se-ia até haver indícios de efeito contrário – situação completamente inversa da ocorrida com o anterior alargamento a seis anos.

Na procura de explicações para tal facto, haverá necessariamente que considerar as idades envolvidas. É sabido que à medida que vamos subindo na escala etária, torna-se mais difícil garantir a escolarização porque a escola vai encontrando outros competidores na captação dos jovens, designadamente o mercado de trabalho, pelo que a progressão nas taxas de escolarização é mais rápida nas idades mais baixas e mais lenta nas idades mais altas. Mas, as políticas terão também relação com aquela evolução. As explicações que nos parecem mais óbvias para a saída da escola dos jovens após o cumprimento da escolaridade obrigatória de nove anos, como mostram a estabilização e a queda das taxas de escolarização a partir dos 15 anos de idade, são, por um lado, o elevado insucesso escolar e, por outro, a falta de diversificação de alternativas de formação no ensino secundário público. Este último aspeto parece-nos demonstrado com os dados da evolução daquelas taxas que, como se vê no gráfico, de 2005 a 2010 invertem a tendência apresentada entre 1995 e 2005, e passam a apresentar crescimentos muito significativos, atingindo mesmo os 100% para os 15 e os 16

anos. A mudança mais significativa ocorrida no ensino secundário, com direta relação com o acesso, foi a introdução e generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas. Esta alternativa de formação atraiu muitos jovens para a continuidade de estudos, como se pode verificar pelo forte crescimento da frequência dos mesmos entre 2005 e 2010, já apresentada na Figura 3.2 do capítulo anterior. Ora, olhando a Figura 3.1 do mesmo capítulo, verificamos também que esse crescimento não se deveu à transferência de alunos dos cursos gerais, porque, no mesmo período esta também cresceu, ainda que em menor dimensão. Parece assim poder concluir-se que é a diversificação das alternativas de formação nas escolas secundárias públicas o fator que se relaciona diretamente com a mudança da trajetória das taxas de escolarização dos 15-17 anos, relativamente à situação anterior.

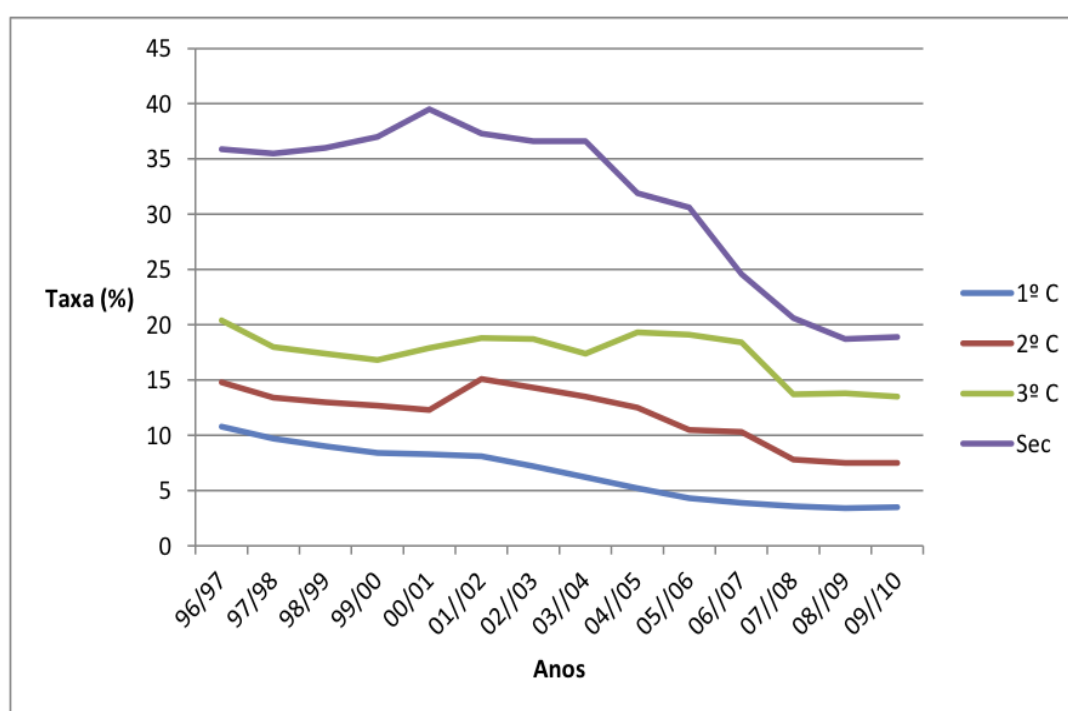
O outro aspeto que atrás identificámos é o relativo ao insucesso escolar. É sabido que a reprovação e a retenção têm relação direta com o abandono escolar e a saída precoce (Pires et. al, 1991; Lemos, et. al, 1992; Perrenoud, 1998; OCDE, 2007). Assim, as elevadas taxas de reprovação e retenção produzidas durante a escolaridade básica não poderiam deixar de estar implicadas, do ponto de vista causal, na saída da escola após o cumprimento da escolaridade obrigatória e na consequente diminuição das taxas de escolarização a partir daquela idade.

Os primeiros estudos sobre o insucesso escolar em Portugal e a sua relação com a política educativa, designadamente nas questões da igualdade e da equidade, realizam-se na segunda metade da década de 70 e centram-se especialmente na relação entre o insucesso ou os resultados escolares e a origem social dos alunos (Sebastião e Correia, 2007), mas, como já referimos no capítulo anterior, a questão do insucesso escolar assume papel relevante nas políticas de educação no final da década de 80 com o lançamento, pelo governo, de um programa de combate ao insucesso escolar, o PIPSE. A questão encontra-se também bem presente na literatura académica da época, quer do ponto de vista da análise de natureza sociológica quer do ponto de vista da análise institucional e organizacional (Benavente, 1990; Fernandes e Formosinho, 1987; Formosinho, 1987, 1992; Pires et al., 1991). Assim sendo, naturalmente que, do ponto de vista das práticas escolares e do funcionamento das escolas, várias medidas se seguiram, visando combater o insucesso escolar, assumindo especial significado – pelo impacto não só nas práticas pedagógicas mas também no percurso escolar dos alunos – o Despacho nº 162/ME/91, substituído depois pelo Despacho Normativo nº 98-A/92, que institui a excecionalidade de retenção nos anos intermédios dos ciclos de escolaridade do ensino básico e a obrigatoriedade de planos de recuperação e

acompanhamento para os alunos retidos e em risco de retenção, repondo a proibição de retenção no 1º ano de escolaridade, a qual tinha sido instituída nos anos 70, aquando da organização por fases do ensino primário. Na década de 90, estas medidas vão ser progressivamente abandonadas, quer do ponto de vista normativo, com alterações formais, quer do ponto de vista do abandono do seu acompanhamento nas escolas, o que constituía um aspeto fulcral do seu desenvolvimento, dadas as profundas alterações nas práticas pedagógicas e organizacionais que implicavam. Pensamos que isso constituiu um fator importante na estagnação das taxas de retenção e desistência que se verificou no ensino básico (e também no ensino secundário, ainda que com outras razões) na segunda metade da década de 90 e na primeira metade da seguinte, como podemos observar a seguir.

A figura seguinte mostra-nos a evolução das taxas de retenção e desistência nos três ciclos de escolaridade do ensino básico e no ensino secundário desde 1996 (ano a partir do qual existem registos sistemáticos) até 2010.

Figura 4.2 – Evolução das taxas de retenção e desistência por ciclo de escolaridade



Fonte: GEPE/ME, *Estatísticas da Educação*

Analisando o gráfico, verificamos que a retenção e desistência no 3º ciclo do ensino básico se mostra praticamente constante de 1996 a 2006, em valores próximos dos 20%, só

declinando para valores abaixo dos 15 %, a partir deste último ano. Verifica-se também que mesmo as taxas do 2º ciclo também apresentam, desde 1996, uma continuidade próxima dos 15 % e só começam a ceder a partir de 2004, decrescendo nos anos seguintes até um patamar abaixo dos 10%. Semelhante situação tem lugar aliás também no ensino secundário em que as taxas se mantêm acima dos 35 % até 2004, iniciando então uma trajetória de descida acentuada para cerca de metade desse valor em 2010. O 1º ciclo é afinal o único que apresenta uma trajetória caracterizada por uma descida continuada, sem grandes oscilações, de cerca de 11% em 1996 para 3,5% em 2010.

Parece-nos pois que podemos concluir que a trajetória das taxas de retenção e desistência bem como a diversificação das alternativas de formação do ensino secundário, designadamente com a introdução e generalização da oferta de cursos profissionais nas escolas secundárias públicas, são duas variáveis fortes da explicação da evolução das taxas de escolarização dos jovens em idades pós-escolaridade obrigatória, nesta fase do desenvolvimento do sistema educativo português.

Os dados apresentados permitem, também, perceber alguns aspetos do contexto das políticas educativas nesta fase subsequente à lei de bases e à reforma educativa que dela resultou. Haviam-se estabilizado os temas centrais da agenda de política de educação para o final do século, centrada na consolidação da estrutura do sistema definida naquela lei mas, com o aparecimento a um novo nível de importância e impacto das questões relacionadas com os resultados escolares e da relação destes com a organização e funcionamento da escola e dos sistemas educativos, vai acrescentar-se, progressivamente, a essa agenda de consolidação, uma estratégia de convergência com os resultados dos outros países desenvolvidos.

A questão da relação entre os resultados e as características dos sistemas escolares colocava-se desde o alargamento do acesso à escola e da democratização e massificação da educação e a consequente emergência do insucesso escolar como um problema das políticas de educação. Três razões essenciais contribuíram para tal facto. A primeira é de carácter prático e respeita a questões quantitativas: por um lado, o crescimento do número de indivíduos envolvidos no fenómeno e a sua extensão a populações das classes desfavorecidas e, por outro lado, o crescimento dos custos decorrentes do aumento do número de alunos nas escolas. A segunda razão releva da expansão e aceitação das teorias do capital humano e do convencimento, daí derivado, de que o sucesso escolar tem não apenas impacto individual, mas também um significativo impacto social, designadamente no desenvolvimento

económico das sociedades. A terceira razão surge associada à emergência de estudos sobre a relação entre o insucesso escolar dos alunos e as suas origens sociais e culturais.

Com o aparecimento dos estudos e das teorias sobre a “*reprodução social*” (Bordieu e Passeron, 1970) e sobre o “*handicap sociocultural*” (Bernstein, 1975) há uma alteração significativa na abordagem científica, que passa a estar centrada na questão social, o que, em conjunto com a aceitação generalizada da teoria do capital humano, e num contexto de forte explosão da procura, conduz o problema para o cerne das políticas públicas de educação. Mas alguma reação ao *fatalismo* e *determinismo* daquelas teorias (“*a escola não faz diferença*”) conduziu à investigação do efeito da própria escola no insucesso/sucesso escolar e a novas evidências sobre o papel da escola e da sua estrutura, organização e funcionamento na produção dos resultados escolares (Pires et al., 1991; Good & Weinstein, 1992), ou, mais recentemente, a novas abordagens sobre a produção e reprodução das desigualdades educativas centradas não só na relação entre as origens sociais e os resultados, mas sim numa “sociologia à escala individual” centrada no estudo das interações entre disposições, capacidades e expectativas e oportunidades (Justino, 2013).

Por outro lado, a medição e interpretação dos resultados escolares, incluindo os conceitos de sucesso e insucesso, também sofreram evoluções ao longo do tempo. Desde logo, devemos ter em conta que as práticas pedagógicas e organizacionais, no respeitante às questões do insucesso escolar, são historicamente diferenciadas nos diversos países. Assim, enquanto em França, Bélgica, Portugal e em regra nos países do sul da Europa, se tem utilizado a retenção e a repetência como instrumento pedagógico na organização dos percursos escolares dos alunos, tal não é a situação habitual dos países do norte da Europa – como a Inglaterra, a Dinamarca ou a Noruega – onde a prática não existe ou é excecional ou residual. Por isso mesmo, se o abandono ou saída precoce são bons indicadores para o sucesso ou insucesso, já a retenção e a repetência apenas constituem indicadores robustos no primeiro grupo de países.

De qualquer modo, os indicadores sobre os resultados escolares e a sua relação com outras dimensões dos sistemas escolares assumem papel relevante para as políticas de educação, designadamente nas dimensões da equidade e da eficiência. Na verdade, as características dos sistemas escolares que se relacionam com a sua equidade e a sua eficiência são diversas e numerosas (Demeuse et al., 2001; Meuret, 2001; Herbaut, 2011) e poderemos sistematizá-las em três áreas de organização suscetíveis de incluir um variado leque de indicadores:

- *As condições de acesso e participação* em cada nível educativo e em cada via ou percurso escolar;
- *A atribuição e alocação de recursos* como a distribuição de professores, do tempo de ensino ou do material pedagógico;
- *As condições de aprendizagem* e o processo de ensino incluindo os níveis de segregação ou inclusão na organização do acesso a cada escola e na constituição das turmas, o currículo e as práticas pedagógicas.

A análise, avaliação ou manipulação das variáveis referidas em razão da equidade e/ou da eficiência, obriga necessariamente à consideração de indicadores relativos aos resultados obtidos, que podemos categorizar em dois grupos:

- *Resultados internos* do sistema escolar que reportam ao percurso dos alunos (níveis de frequência, abandono, transição, retenção, diplomação, etc., bem como competências adquiridas);
- *Resultados externos* que reportam aos efeitos sociais e económicos da educação, como o rendimento privado e público, o emprego, níveis salariais, etc., mas também a participação social e a criminalidade, entre outros fenómenos. O estudo sobre os resultados externos, obrigando necessariamente a análises de mais longo prazo, tem, no entanto, vindo a mostrar a sua grande importância, não só para as políticas de educação, como para as políticas públicas em geral (Pscharapoulos, 2007; The Prince's Trust, 2007).

Como já referimos, também a nível internacional, e designadamente no seio da OCDE, a preocupação com os resultados escolares e com a eficiência, e também com a equidade dos sistemas escolares, assumia posição relevante na agenda. Assim, a OCDE desenvolveu, no final dos anos 80 e início dos anos 90, um projecto (*INES – International Indicators of Education Systems*) tendo em vista a definição de indicadores que permitissem a comparação entre os diversos países, os quais são regularmente publicados no relatório *Education at a Glance*. Em 1989, a OCDE lançou o INES definindo um conjunto de indicadores com o objetivo de avaliar a eficiência dos sistemas escolares, e vir a estabelecer *standards* e referenciar *benchmarkings* e assim, em 1992, publicou o primeiro relatório sobre os indicadores educacionais dos países membros, introduzindo o instrumento que veio alterar profundamente os seus mecanismos de ação no âmbito das políticas de educação. Desses indicadores relevam, naturalmente, os respeitantes aos resultados dos alunos. Para o efeito, a OCDE veio a desenvolver um programa de testagem aos alunos dos diversos países,

designado PISA (*Programme for International Student Assessment*). Tal programa, como referimos, propôs-se testar competências dos alunos no âmbito dos desafios da sociedade do conhecimento e tem abrangido, desde 2000, as áreas de leitura, matemática e ciências, recolhendo também dados sobre as características dos próprios alunos, famílias e alguns fatores institucionais. Os resultados do PISA vieram redimensionar a questão dos indicadores dos resultados escolares, centrando-a na questão das competências desenvolvidas, com consequências no próprio conceito de equidade, tendo cada vez maior impacto na investigação e nas políticas públicas de educação dos diversos países (Breakspear, 2012).

4.2 Mecanismos e instrumentos: Parte I – O *Education at a Glance*

Em capítulo anterior analisámos o contexto de aparecimento do programa INES, bem como os principais momentos da sua criação no âmbito da OCDE. Esta organização define atualmente o INES como

um programa que constitui uma fonte autorizada de informação precisa e relevante sobre a educação em todo o mundo. Fornece dados sobre a *performance* dos sistemas educativos dos 34 países membros da OCDE e de um conjunto de países parceiros incluindo não-membros do G-20. O INES permite aos sistemas educativos avaliarem-se a si próprios à luz dos resultados de outros países, fornecendo um alargado e internacionalmente comparável conjunto de indicadores (OECD, 2012: 3).

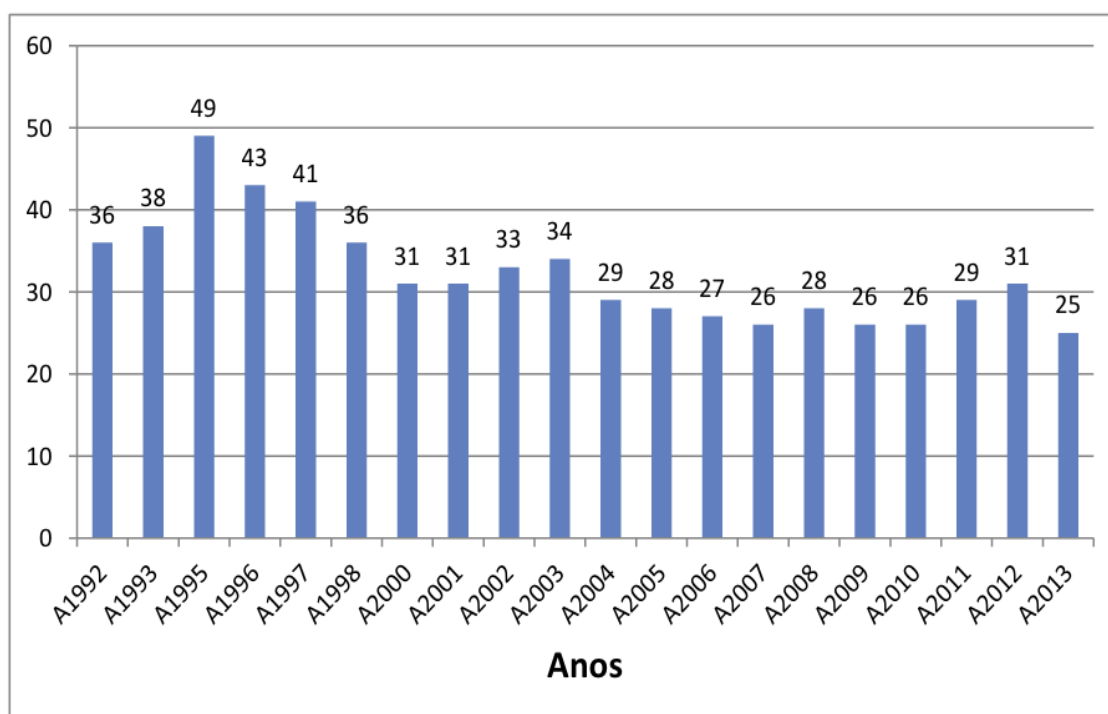
Estes indicadores são publicados anualmente no relatório *Education at a Glance: OECD Indicators*, o qual é preparado em inglês e francês e traduzido para chinês, alemão, italiano, japonês, português e espanhol. Os dados fornecidos pelos países para a construção dos indicadores, bem como os meta dados relativos aos contextos, constam de uma base de dados (OECD.stat) acessível a instituições, investigadores e outros utilizadores.

A coordenação do INES é assegurada pelo *INES Working Party* que define as prioridades e os procedimentos para a recolha, análise, tratamento e apresentação de dados e orienta a difusão dos resultados, análises e recomendações. O *INES Advisory Group*, por sua vez, coordena a relação com outros programas em educação e aconselha o Comité de Educação (*Education Policy Committee*), que supervisiona todo o trabalho da OCDE em educação.

4.2.1 Os indicadores

A primeira edição do EAG continha, como referido anteriormente, 36 indicadores. O número que, durante os trabalhos preparatórios, havia sido considerado "ideal" era de 50 (Bottani, 1996), o que foi praticamente atingido na terceira edição (49 indicadores). Esperar-se-ia que o conjunto mantivesse alguma estabilidade mas, na verdade, de acordo com a análise que fizemos, o número de indicadores considerados foi sempre variando, ao longo do tempo, como se pode ver no gráfico.

Figura 4.3 - Evolução do número de Indicadores – Education at a Glance



Nota: nos anos de 1994 e 1999 não houve publicação

Como se vê, após ter atingido um total de 49 em 1995, o número de indicadores foi descendo até atingir 31, em 2000. Nos doze anos seguintes, o número manteve alguma estabilidade oscilando entre um máximo de 34, em 2003, e um mínimo de 26, em 2007, 2009 e 2010. Na última edição (2013), o número de indicadores atingiu o mínimo de sempre, ou seja, 25.

Para uma análise da estabilidade, interessará, além do seu número também a sua natureza e o seu conteúdo (cf. Mendes e Gallego, 2009). Os indicadores organizam-se, no EAG, em

conjuntos que dão o título aos capítulos do relatório. Assim, fizemos uma síntese da evolução desses títulos (anexo y).

Analisando essa evolução, verificamos que, nas três primeiras edições, os indicadores respeitaram a três dimensões dos sistemas: contexto, recursos/processos e resultados. Numa análise a essas três edições, Bottani (1996) concluiu que, apesar dos bons resultados obtidos, se tornaria necessário alterar a seleção e construção dos indicadores no sentido de informar de forma mais correta e útil os decisores e os utilizadores dos sistemas educativos acerca do estado e dos resultados dos mesmos. No entanto, deveria continuar a ter-se em conta, como no modelo anteriormente utilizado, que o mesmo não deve assentar numa relação causal entre indicadores, dado existir um consenso em que a organização e seleção dos dados não são compatíveis com um modelo causal. Assim o modelo a utilizar deveria combinar bases concetuais e pragmáticas e incorporar preocupações políticas, o que significa que o método de definição e construção deverá combinar a estabilidade e a flexibilidade num conjunto de indicadores que possa evoluir com o tempo.

Pela análise da evolução podemos verificar que, em edições seguintes do EAG, houve alguma oscilação na procura de uma nova organização dos indicadores, a qual encontra novo ponto de estabilização a partir de 2002. A partir daí e até ao presente (2002 – 2013) mantiveram-se as mesmas quatro dimensões consideradas:

- A. Resultados das instituições educativas e impacto da aprendizagem
- B. Recursos humanos e financeiros investidos na educação
- C. Acesso, participação e progressão
- D. Ambiente de aprendizagem e organização das escolas

A esta estabilidade de organização dos indicadores correspondeu também uma estabilidade dos próprios indicadores utilizados, tendo-se mantido ao longo de 11 edições (desde 2002) a esmagadora maioria deles. Os que variaram diziam essencialmente respeito aos níveis de literacia. Assim, nas várias edições, os níveis de literacia considerados variaram com a idade considerada (9 ou 15 anos) e também com o campo de estudo (leitura, matemática e ciências). Podemos considerar que houve uma significativa estabilidade nos indicadores. Para verificar o nível dessa estabilidade fizemos uma análise da frequência dos indicadores ao longo das edições do EAG de 2002 a 2013 tendo concluído que há um número considerável deles (mais

de 20) que aparecem em mais de 2/3 (oito) das doze edições do relatório, e que são os seguintes, para cada dimensão referida:

Quadro 4.1 – Indicadores mais frequentes no EAG (2002 – 2013)

Resultados das instituições educativas e impacto na aprendizagem
<ul style="list-style-type: none"> – Nível educativo da população adulta – Taxas de conclusão do ensino secundário – Taxas de conclusão do ensino superior – Nível de educação e participação no mercado de trabalho – Benefícios económicos da educação (taxas de retorno, níveis salariais, produtividade, etc.) (a partir de 2009 foram incluídos os benefícios sociais da educação como o aumento da esperança de vida)
Recursos humanos e financeiros investidos na educação
<ul style="list-style-type: none"> – Custos por aluno – Proporção da riqueza nacional gasta em educação – Financiamento público e privado da educação – Total da despesa em educação – Custos e financiamento no ensino superior – Custos e financiamento por tipo de instituições (a partir de 2007 foi acrescentado um indicador relativo a fatores de eficiência na despesa em educação)
Acesso, participação e progressão
<ul style="list-style-type: none"> – Taxas de escolarização e participação nos vários níveis de educação – Entradas e participação no ensino superior – Participação de estudantes estrangeiros e mobilidade – Níveis de integração e participação da população jovem no trabalho – Participação dos adultos em educação e formação
Ambiente de aprendizagem e organização das escolas
<ul style="list-style-type: none"> – Tempo de permanência dos alunos na escola – Dimensão das turmas e rácio alunos/professor – Remunerações dos professores – Tempo de lecionação dos professores (ao longo da década houve indicadores relativos a outras áreas como: características dos professores, uso de tecnologias da informação, avaliação das escolas e níveis de decisão e autonomia das escolas)

4.2.2 A evolução de Portugal e a convergência com a OCDE

O aparecimento e a progressiva consolidação do sistema internacional de indicadores e dos relatórios EAG veio, como se disse, permitir melhorar a comparação da situação dos países e tornou-se assim um importante instrumento impulsionador da convergência de políticas. A definição de médias internacionais, *rankings* e *benchmarks* passou a ser produzida, difundida e utilizada como referencial para as recomendações e orientações da própria OCDE e para a definição de objetivos e de políticas pelos próprios países, transformando-se numa forma de *governance* ou, na opinião de outros, numa “governança por números” (Nóvoa e Yariv-Marshall, 2003; Borer e Lawn, 2013; Grek 2009).

Na análise de Rinne (2008) e Rinne et al. (2004) tal corresponde a uma nova fase da ação da OCDE que designa por “Fase da economia da educação e da monitorização da qualidade”. Parece-nos, no entanto, que tal designação é pouco distintiva, dado que, como já vimos (Papadopoulos, 1994), a questão da economia da educação terá estado presente na ação da organização em fases anteriores. Assim, parece-nos mais distintivo usar a designação de “Fase dos Indicadores”, pois são, afinal, estes que vêm introduzir uma alteração significativa no contexto e nos instrumentos de ação da OCDE. A alteração ocorre em dois tempos. Primeiro, nos anos 90, utilizando como instrumento privilegiado o EAG, introduzindo *benchmarks* nos objetivos, recomendações e orientações das políticas. O segundo período tem lugar a partir dos primeiros anos deste século e origina-se no uso de outro poderoso instrumento – o PISA – que irá introduzir os *rankings* internacionais na construção das políticas de educação, reforçando o papel das médias e dos *benchmarks* nessa ação.

Em capítulo anterior analisámos os fundamentos da difusão, transferência e convergência de políticas e da transnacionalização da política educativa mas, apesar de alguma proliferação da literatura sobre tais processos, os estudos empíricos sobre a convergência de políticas em educação são recentes e pouco abundantes, tendo tido uma maior expressão já no presente século (Heichel et al., 2005; Jakobi e Teltemann, 2011), pelas razões atrás referidas. No caso português, assinala-se também a raridade de tais estudos, sendo possível, em anos recentes recensear o estudo de Graça (2009) sobre o financiamento da educação, para além de alguns estudos relativos ao processo de Bolonha no ensino superior na UE.

Para a análise da convergência de políticas de educação de Portugal com a OCDE, propusemo-nos, neste trabalho, estudar a evolução de alguns indicadores utilizados de forma

sistemática e continuada, nos últimos anos, no EAG.

Tipologias de indicadores

Existem diversas formas de categorização dos indicadores educacionais. O modelo mais usado é baseado na análise de sistemas e é o adotado por diversas organizações internacionais, como a UNESCO e a OCDE, e foi o usado no INES (Scheerens, 2011). Este modelo considera os seguintes tipos de indicadores:

- a) *Contexto* – aspetos demográficos, sociais e económicos da educação;
- b) *Input* – recursos humanos e financeiros investidos na educação;
- c) *Processo* – aspetos relativos ao funcionamento do sistema educativo, da escola ou da sala de aula;
- d) *Resultados* – resultados diretos da educação (*output*), resultados de longo termo (*outcomes*) e impacto social (*impact*).

Existem, no entanto, outras categorizações possíveis como a de Jakobi e Teltemann (2011), cujo estudo analisámos anteriormente, que consideram a relação dos indicadores, não com a sua função no sistema, mas com o tipo de políticas. No estudo referido consideram-se indicadores para dois tipos de políticas: políticas de orientação *macro*, que respeitam a objetivos formais e gerais e políticas de orientação *micro*, que respeitam ao nível de implementação.

No presente trabalho, considerámos alguns indicadores do EAG que pudessem ser utilizados em função dos dois modelos. Assim, no modelo de análise sistémica, podemos categorizar os indicadores estudados, do modo disposto no quadro 4.2.

No quadro 4.3 mostramos a organização dos indicadores por tipo de política, como referem Jakobi e Teltemann.

Quadro 4.2 Indicadores em função das dimensões do sistema

Dimensões do sistema	Indicadores
<i>Input</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Custos por aluno – Despesa em educação (% PIB) – Salários dos professores
<i>Processo/Funcionamento</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Tempo curricular e de ensino (Prim/Bás.) – Rácio alunos/professor (Prim/Bás) – Rácio alunos/turma (Prim/Básico) – Tempo de ensino dos professores
<i>Resultados</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Nível de qualificação da população adulta – Taxa de conclusão do ensino secundário – Taxa de escolarização da população 15-19

Quadro 4. 3 Indicadores em função do tipo de política

Políticas	Indicadores
Macro (objetivos formais e gerais)	<ul style="list-style-type: none"> – Nível de qualificação da população adulta – Taxa de conclusão do ensino secundário – Taxa de escolarização população 15-19 – Custos por aluno – Despesa em educação (% PIB)
Micro (implementação)	<ul style="list-style-type: none"> – Tempo curricular e de ensino (Prim/Bás.) – Rácio alunos/professor (Primário/Básico) – Rácio alunos/turma (Primário/Básico) – Salários dos professores – Tempo de ensino dos professores

Metodologia de análise da convergência

Para cada um dos indicadores selecionados analisámos a evolução, durante os últimos dez a vinte anos, conforme os dados estatísticos disponíveis a que conseguimos aceder, através das diversas edições do *Education at a Glance* ou da base de dados de acesso livre da OCDE (<http://stats.oecd.org>).

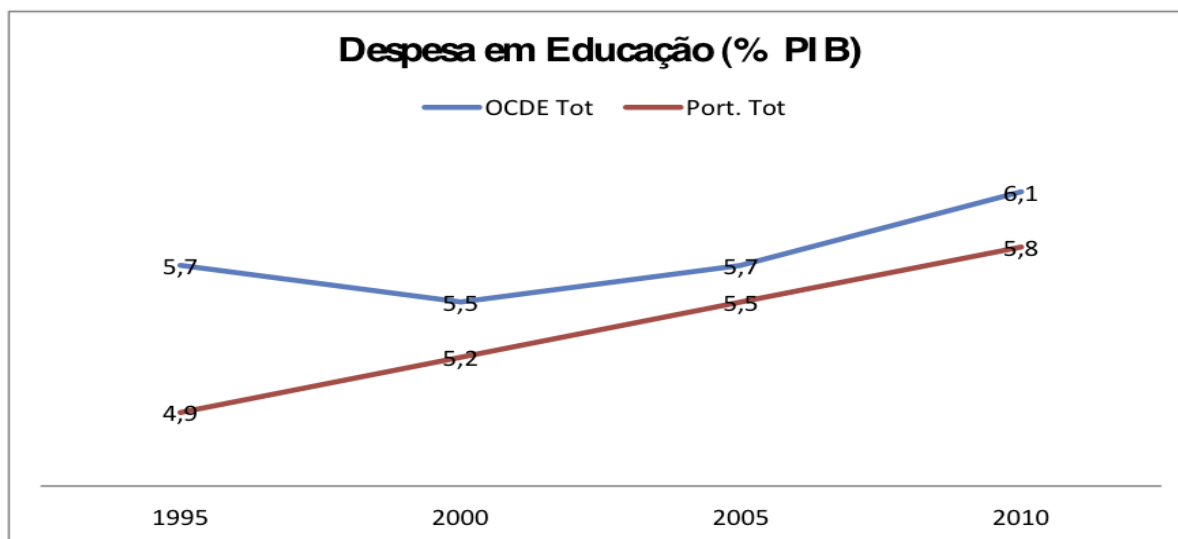
Na análise da convergência seguimos a metodologia utilizada por Jakobi e Teltemann (2011). Assim, usámos os tipos de convergência definidos por Knill (2005), e já referidos em capítulo anterior. Para o nosso estudo, considerámos a convergência de tipo γ , que acontece quando se dá a aproximação de um país a uma determinada política e a convergência do tipo δ , que tem lugar quando se dá a aproximação de um país a um determinado modelo. Para análise desta convergência de tipo δ , utilizámos, basicamente, uma medida descritiva, a variação do intervalo entre os dois casos em diferentes pontos do tempo, verificando, portanto, a aproximação ou o afastamento da linha de evolução de Portugal face à da OCDE. Para a convergência de tipo γ , usámos o coeficiente de correlação (r de Pearson) entre as duas distribuições, testando seguidamente a significância estatística dos valores obtidos e verificando de que modo a evolução apresentada por Portugal se correlaciona ou não com a ocorrida na OCDE para o mesmo indicador.

Indicadores de input

O financiamento da educação é um aspeto fundamental nas políticas, designadamente ao nível macro. É, aliás, por isso, usado no discurso e nas propostas políticas quer a nível internacional quer nacional. De entre os indicadores possíveis, os mais usados, tanto pela OCDE como por outras organizações, são a despesa em educação em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) e os custos por aluno.

A evolução da despesa em educação, em percentagem do PIB, para a OCDE e para Portugal, de 1995 a 2010, está expressa na figura 4.4.

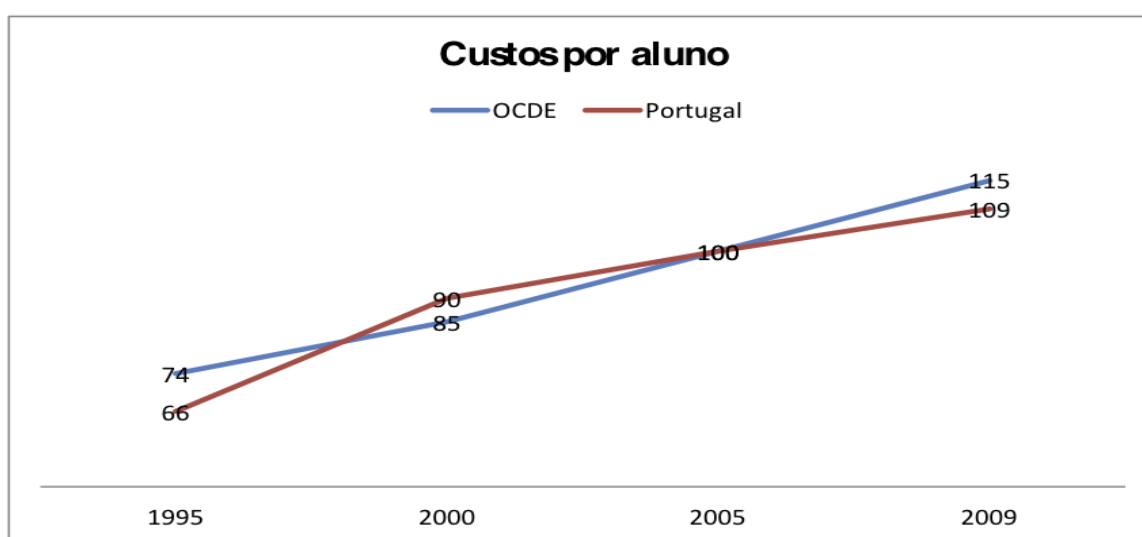
Figura 4.4 – Evolução da despesa em educação



Facilmente se conclui por uma convergência entre Portugal e a OCDE ao longo dos 15 anos (diferença em 1995 de 0,8 e em 2010 de 0,3), a qual é especialmente significativa entre 1995 e 2000. A correlação ($r=0,72$) não se mostra estatisticamente significativa ($p>0,05$) dado que temos um período de convergência na fase inicial e um de divergência, ainda que ligeira, na fase final.

Quanto aos custos por aluno, para Portugal e para a OCDE, no mesmo período, a evolução consta da figura 4.5.

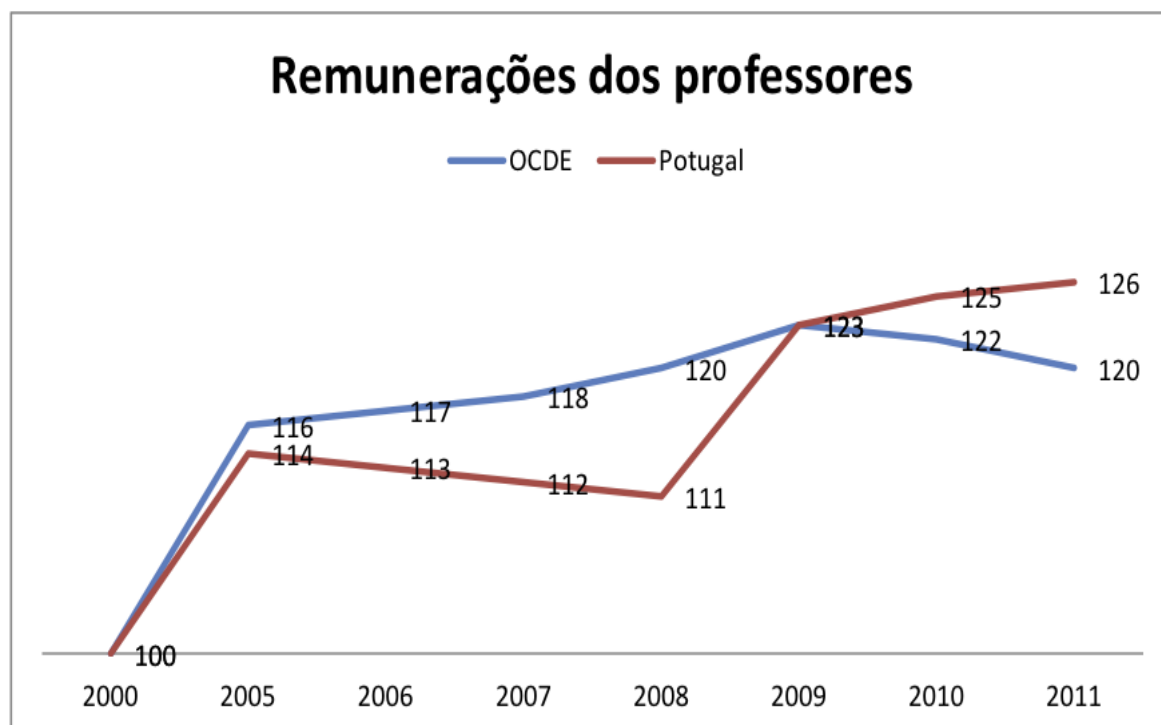
Figura 4.5 – Custos por aluno



Para obviar às diferenças cambiais e de poder de compra que o cálculo para a média da OCDE coloca, apresenta-se a evolução da despesa por aluno, expressa em termos relativos, tomando 2005 como o ponto de referência e olhando os valores dos outros anos em percentagem do valor daquele. Tal metodologia, não permitindo comparar os valores em concreto, permite, no entanto, comparar a evolução relativa destes, que é o que se pretende. Assim, verificamos que a convergência de Portugal face à OCDE não é linear, havendo oscilações ao longo do tempo, ainda que a correlação entre os dois ($r=0,948$) se mostre estatisticamente significativa ($p < 0,05$).

Por fim analisámos, nos indicadores de *input*, a evolução das remunerações dos professores, porque este indicador estabelece uma ligação entre o *input* financeiro e uma variável muito importante do funcionamento do sistema, que são os professores. Tal como para o caso dos custos por aluno, e pelas mesmas razões, utilizou-se uma metodologia de comparação, atribuindo a base 100 ao valor auferido no ano 2000 e considerando a evolução a preços constantes. O resultado consta da figura 4.6.

Figura 4.6 – Remunerações dos professores

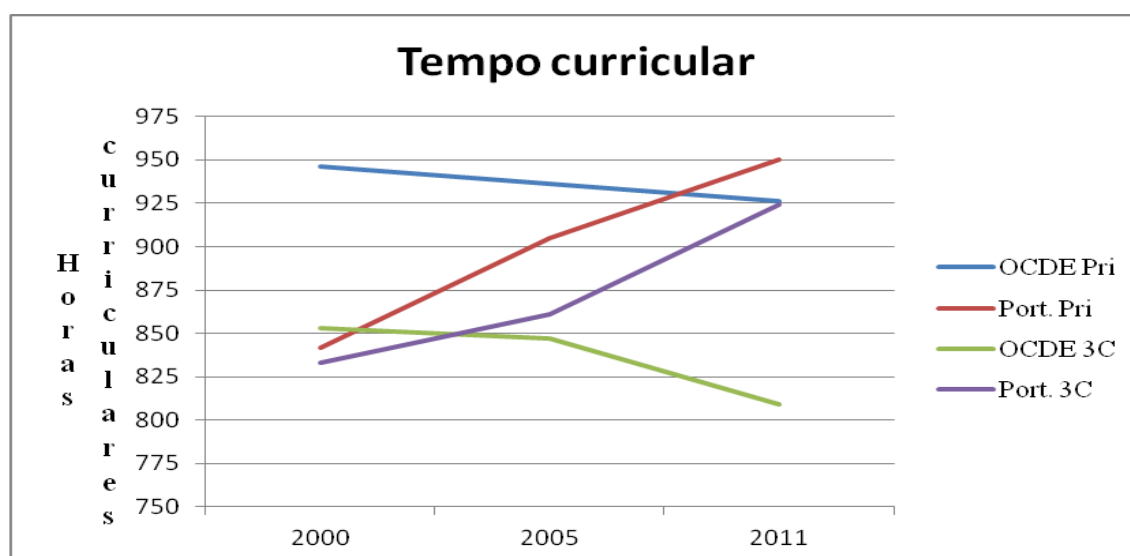


Verifica-se que os salários dos professores subiram ao longo da década (20% na OCDE e 26% em Portugal, o que corresponde a uma taxa de crescimento anual média de, respetivamente, 1,82% e 2,36%). As evoluções revelam uma correlação elevada ($r=0,84$) e estatisticamente significativa ($p < 0,01$), ainda que se mostrem pequenas diferenças ao longo do período. Na OCDE temos uma subida até 2009 a que se segue uma ligeira descida nos últimos dois anos enquanto em Portugal a evolução é um pouco mais irregular, com uma subida até 2005, seguida de uma ligeira descida até 2008 a que se seguiu uma forte subida em 2009 que se tornou muito ligeira nos dois anos seguintes. A subida de 2009 estará naturalmente associada à medida política de aumento dos funcionários públicos ocorrida nesse ano.

Indicadores de processo/funcionamento

Nesta secção analisaremos indicadores relacionados com o processo ou seja o funcionamento do sistema. Assim, considerámos indicadores relacionados com o currículo (tempo de ensino), com o ensino (rácio alunos/professor e alunos/turma) e com os professores (tempo de ensino). O primeiro indicador analisado diz respeito ao tempo curricular, isto é, ao número de horas previstas de ensino no currículo para o ensino primário e para o 3º ciclo do ensino básico (*lower secondary*). A evolução de 2000 a 2011 consta da figura 4.7.

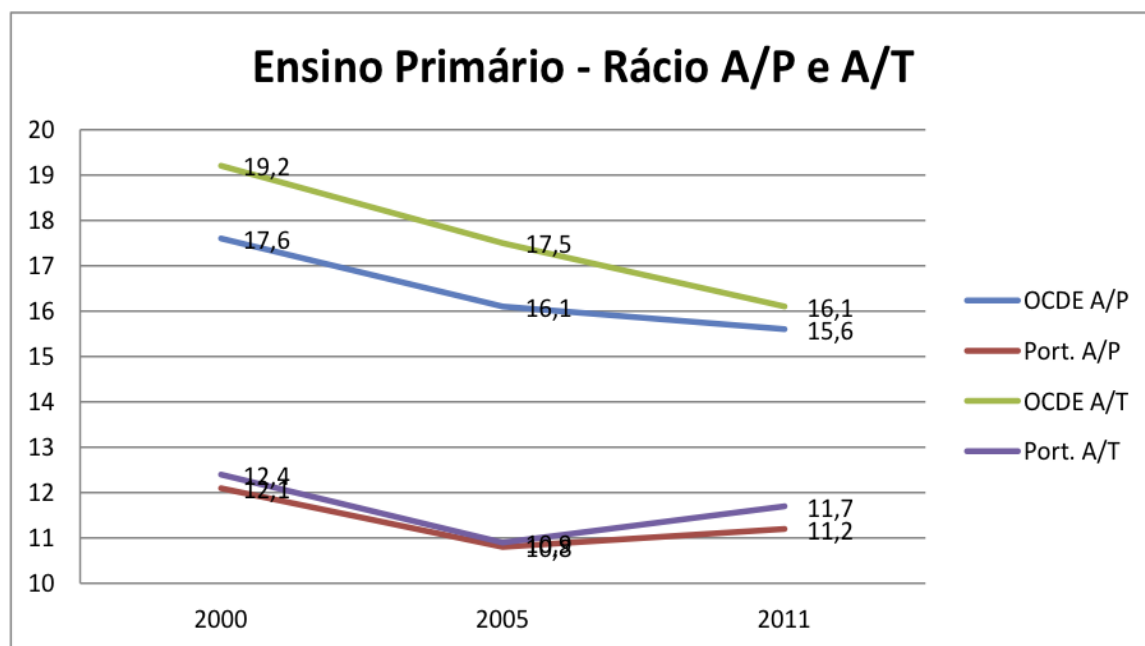
Figura 4.7 – Tempo curricular na escola



Pelo que podemos ver no gráfico, as evoluções da OCDE e de Portugal têm sentido contrário. No caso do ensino primário há mesmo uma correlação inversa ($r = -0,995$) significativa ($p < 0,05$). A carga horária curricular desceu na OCDE e subiu em Portugal. Este sentido inverso levou, no entanto, à convergência no resultado, sendo que a diferença em 2000 (+104 horas) diminuiu significativamente para 2011 (-24 horas). Quanto ao 3º ciclo do ensino básico (*lower secondary*), também temos uma clara divergência mas, neste caso, quer no sentido quer no resultado. Assim, o intervalo da diferença entre a OCDE e Portugal em 2000 era de +20 horas e em 2011 atingiu -115 horas. A OCDE teve uma diminuição sensível e Portugal apresenta um aumento grande aumento. Verificamos, pois, que quanto ao tempo curricular de ensino, houve uma divergência de sentido de evolução, que resultou numa divergência de resultados para o caso do *lower secondary* e numa convergência de Portugal com a OCDE, no caso do ensino primário.

Outros indicadores estudados foram o rácio alunos/professor (A/P) e o rácio alunos/turma (A/T), que se complementam e devem ser olhados em conjunto, já que as características organizacionais de cada sistema (dimensão das escolas, organização dos níveis de ensino, organização do currículo) produzem efeitos diferenciados para cada um. Assim para o ensino primário temos a figura 4.8

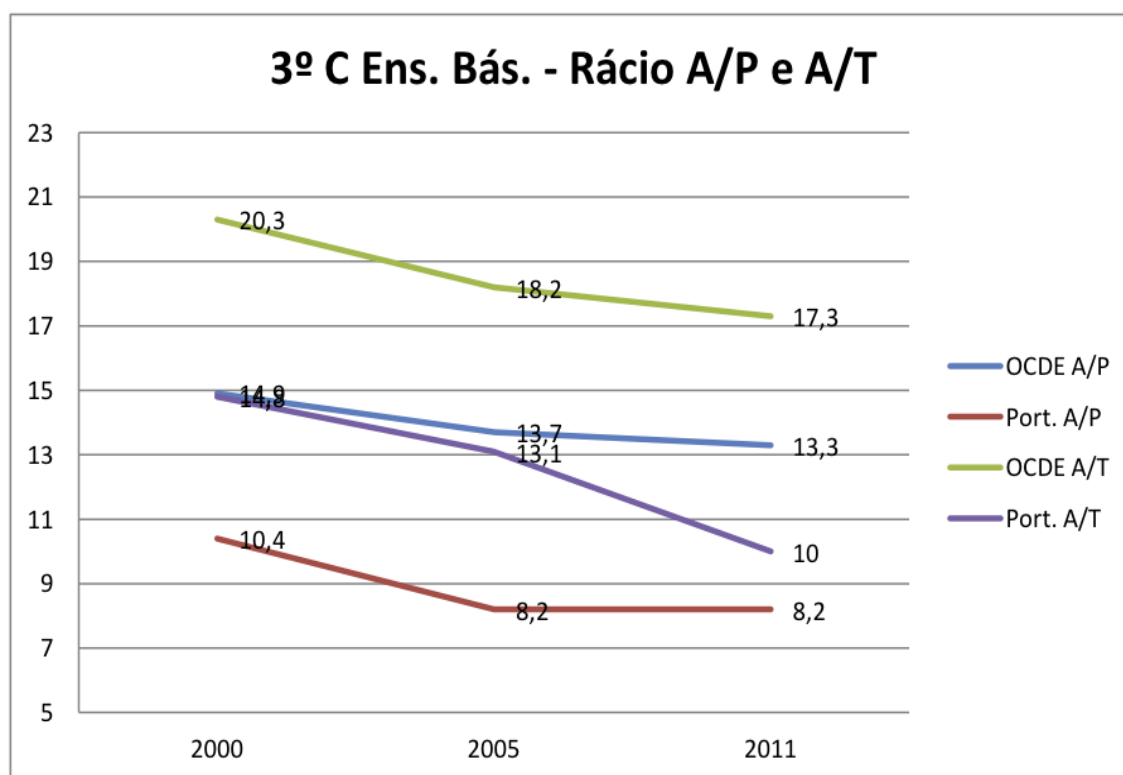
Figura 4.8 – Rácios no ensino primário



Constata-se, pois, que os dois rácios, na OCDE, diminuem entre 2000 e 2011, mas em Portugal dá-se uma diminuição entre 2000 e 2005 e uma subida de 2005 a 2011 (pelo que a correlação é baixa e sem significância estatística). Podemos concluir por uma ligeira convergência de Portugal com a OCDE a qual se deve, aliás, na sua maior parte, à evolução que se verifica no conjunto dos países da organização. Constata-se ainda que a relação dos indicadores A/T e A/P é semelhante quer para Portugal quer para a OCDE (ainda que os dois indicadores apresentem no caso da OCDE, de 2005 a 2011, alguma convergência, ao contrário do caso português em que mostram alguma divergência). A subida do rácio alunos/turma no ensino primário em Portugal de 2005 a 2011 não poderá deixar de estar associada à política de reorganização da rede desse ciclo de ensino que encerrou, nesse período, cerca de três mil escolas de muito pequena dimensão (inicialmente com menos de 10 alunos e depois com menos de 20 alunos).

Quanto ao 3º ciclo do ensino básico (*lower secondary*), a figura 4.9 mostra-nos os resultados.

Figura 4.9 – Rácios no ensino básico



No *lower secondary* a evolução dos rácios tem o mesmo sentido na OCDE e em Portugal, mas a correlação apresentada é baixa e sem significância estatística. Há uma descida de 2000 para 2011, exceto no caso do rácio A/P em Portugal que se mantém constante de 2005 a 2011, o que tem como resultado uma ligeiríssima convergência com a OCDE, ao contrário do rácio A/T cuja maior descida origina uma divergência.

Outro indicador importante na implementação das políticas de educação é o tempo de trabalho dos professores. Para este, analisámos o número de horas letivas anuais para cada nível de ensino e para a média de todo o sistema. Assim a evolução da média está expressa na figura 4.10 e a evolução por nível de ensino está na figura 4.11.

Figura 4.10 – Evolução do tempo letivo dos professores

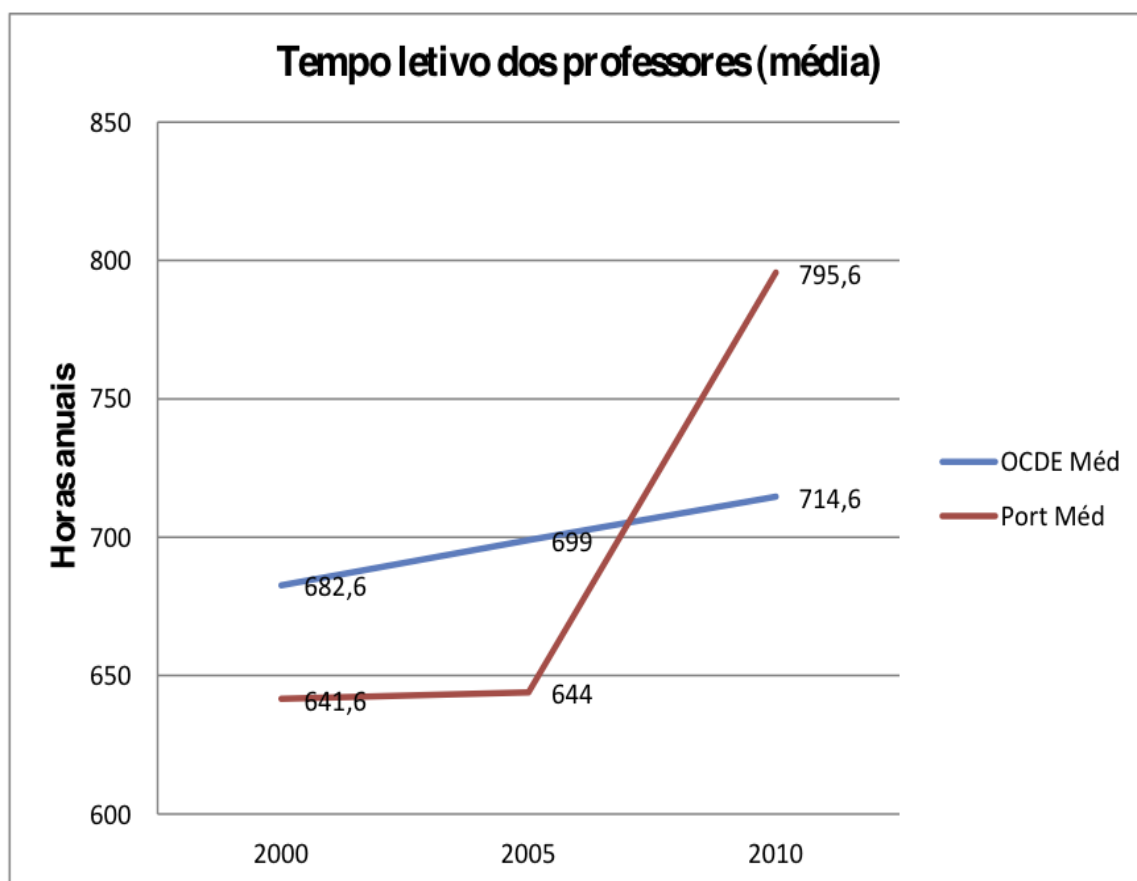
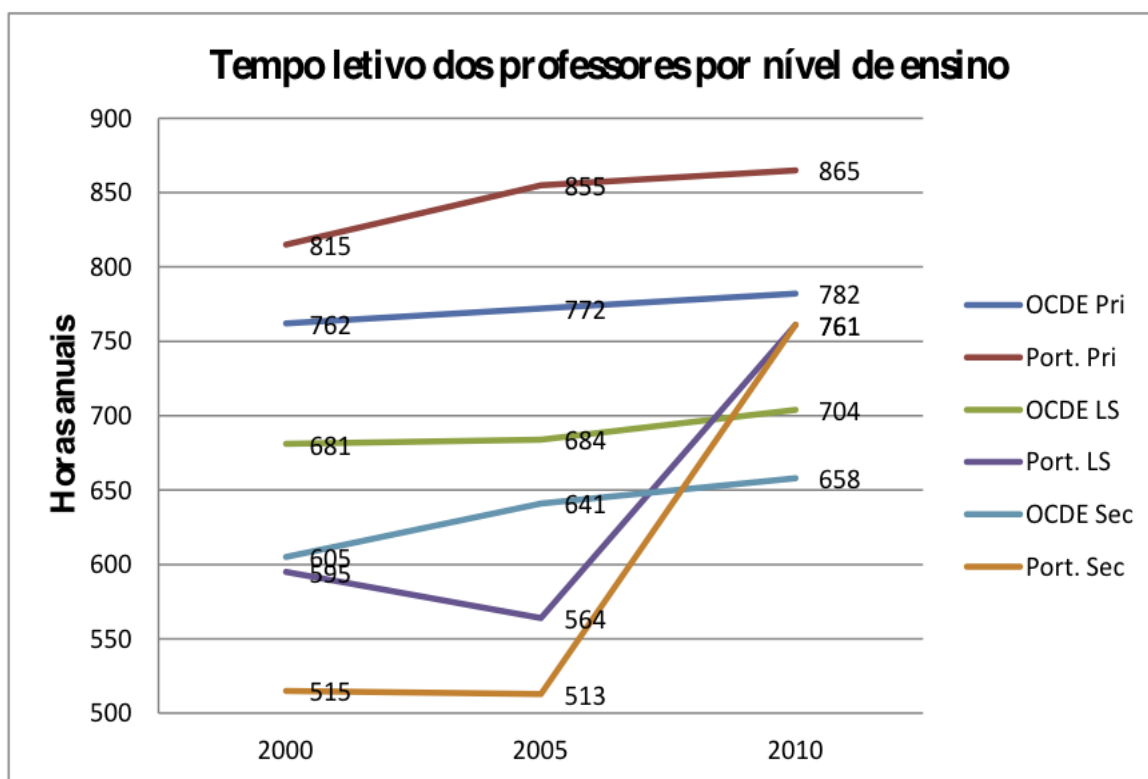


Figura 4.11 – Tempo letivo dos professores por nível de ensino



A análise destes gráficos mostra-nos um mesmo sentido de evolução ainda que a correlação entre a OCDE e Portugal não seja estatisticamente significativa, dadas as disparidades de valores. Mas, quer na OCDE quer em Portugal, o tempo letivo anual médio dos professores aumentou de 2000 para 2011, ainda que tal aumento tenha sido muito superior em Portugal. Aliás, no caso português o aumento de 2000 a 2005 é muito ligeiro e depois muito acentuado de 2005 para 2011. Quando olhamos os níveis de ensino verificamos que a subida da OCDE é semelhante para os três níveis (primário, *lower secondary* e secundário) sendo as diferenças entre eles, em 2010, semelhantes às de 2000; mas, no caso português, havendo também uma subida nos três níveis, ela é especialmente relevante no secundário (*lower e upper*), a qual é, aliás, precedida de uma queda ligeira entre 2000 e 2005. Também aqui a subida observada entre 2005 e 2010 não pode deixar de associar-se às medidas de política sobre a ocupação plena dos tempos escolares (vulgo “aulas de substituição”) e de combate ao insucesso escolar (planos de recuperação e acompanhamento e planos de apoio na

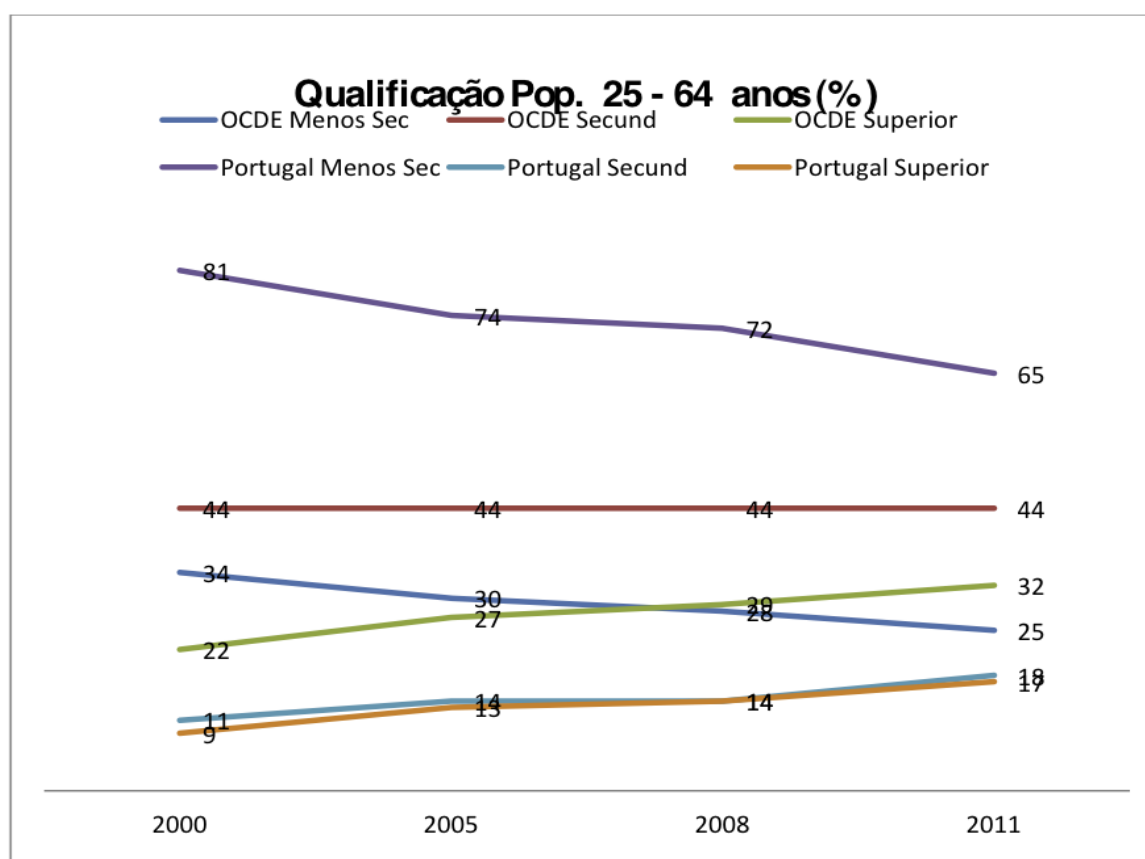
matemática, ciências e português) as quais tiveram especial relevância naqueles níveis de ensino e impacto significativo no tempo letivo efetivo dos respetivos professores.

Indicadores de resultado

Nos indicadores de resultado, começámos com a análise do nível de qualificação da população adulta (25-64 anos). Neste indicador projeta-se, afinal, grande parte das políticas de educação dos últimos 50 anos.

Na figura 4.12 podemos ver a evolução da percentagem da população com menos que o ensino secundário, o ensino secundário e o ensino superior, em Portugal e na OCDE, de 2000 a 2011.

Figura 4.12 – Evolução da qualificação da população

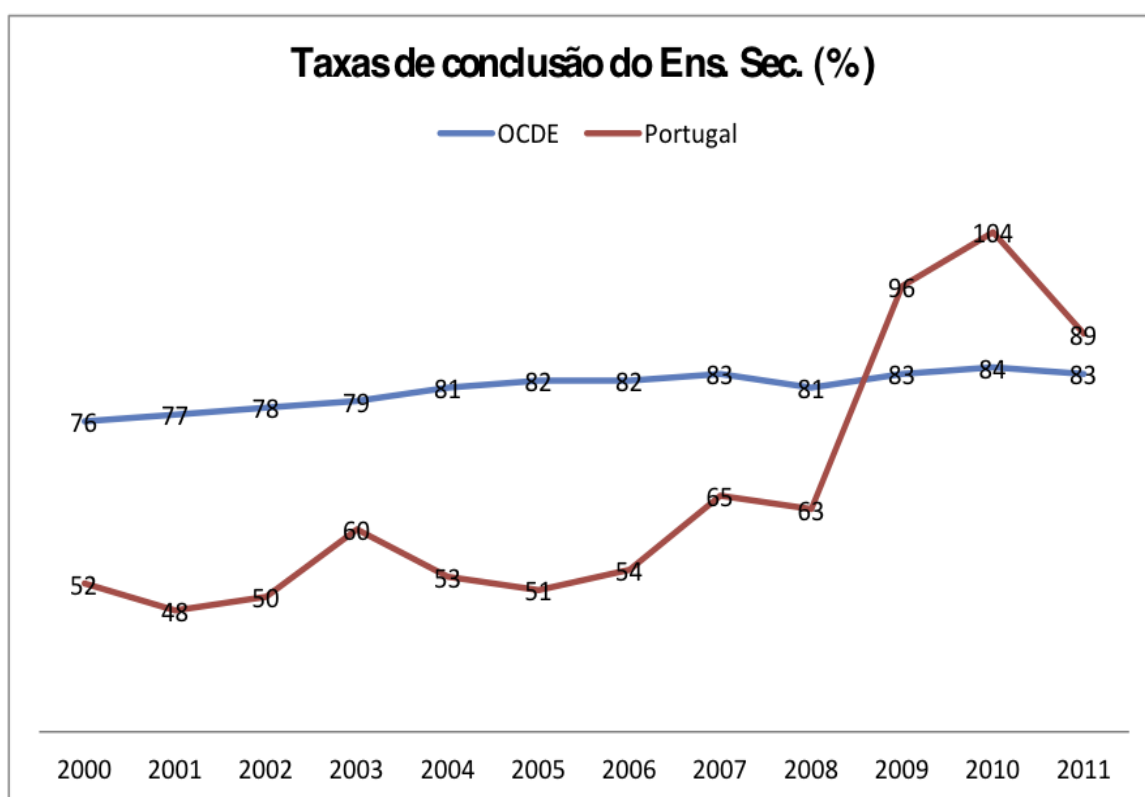


Como podemos observar, para o primeiro caso há um decréscimo da percentagem da população com menos que o ensino secundário quer na OCDE (de 34% para 25%) quer em Portugal (de 81 para 65%). Apesar das diferenças nos valores absolutos, há uma elevada correlação ($r=0,9926$) que se mostra estatisticamente significativa ($p < 0,05$). Quanto à população com ensino secundário, ela mantém-se absolutamente estável na OCDE durante toda a década (44%), enquanto em Portugal tende a convergir apresentando um crescimento de 11 para 18%. No respeitante ao ensino superior, os dois casos apresentam uma subida (OCDE: 22 para 32 e Portugal: 9 para 17), mostrando uma correlação elevada ($r=0,9961$) e estatisticamente significativa ($p < 0,05$).

Neste indicador podemos pois concluir pela existência de uma correlação nas políticas e por alguma convergência de Portugal com a OCDE.

Outro indicador importante das políticas de qualificação escolar é a taxa de conclusão do ensino secundário. A evolução para o mesmo período (2000-2011) está representada na figura 4.13.

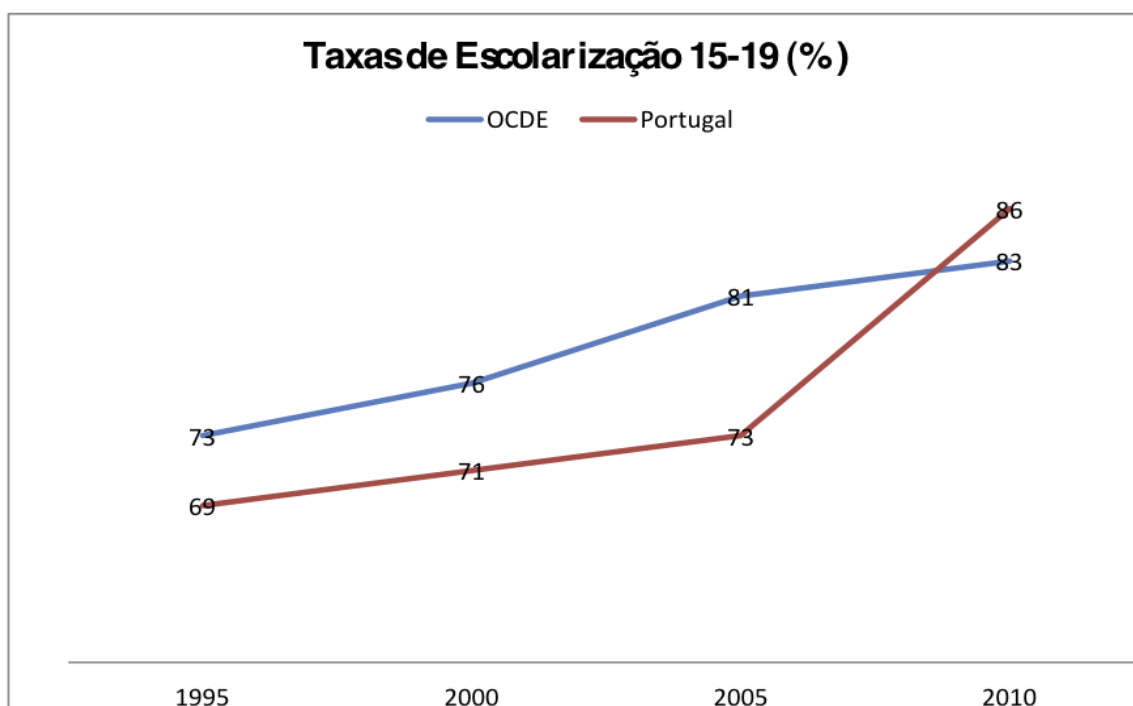
Figura 4.13 – Taxas de conclusão do ensino secundário



Verifica-se que há uma convergência de Portugal com a OCDE, claramente expressa numa diferença inicial de -24% de Portugal face à OCDE e uma diferença final de +6%, o que corresponde a uma taxa de crescimento anual de 0,6% para a OCDE e de 3,3% para Portugal. Ainda que a evolução da OCDE e de Portugal se mostrem bastante diferentes ao longo do período (o coeficiente de variação é de 0,06 para a primeira e de 0,37 para o segundo), a verdade é que o coeficiente de correlação ($r=0,69$) se mostra estatisticamente significativo ($p < 0,01$).

Um outro indicador importante para análise das políticas de educação de largo espectro são as taxas de escolarização e, nos tempos mais recentes, no espaço da OCDE, a taxa de escolarização dos jovens dos 15 os 19 anos. A figura 4.14 mostra a evolução de 1995 a 2010.

Figura 4.14 – Evolução das taxas de escolarização



O gráfico mostra uma clara convergência de Portugal com a OCDE, mas a correlação ($r=0,83$) não mostra significância estatística ($p > 0,05$). Analisando com atenção, compreende-se a ausência de correlação estatisticamente significativa. Na verdade, de 1995 a 2005 verifica-se uma divergência (4 pontos percentuais de diferença em 1995 e o dobro, 8 pontos percentuais, em 2005), situação que se inverte completamente no período seguinte.

Conclusões

Da análise da evolução do conjunto dos indicadores podemos tirar uma conclusão genérica: Portugal apresenta uma tendência de convergência com a OCDE, no período analisado, nos indicadores de *input* e nos indicadores de resultado. Esta convergência não é, no entanto, uniforme e é mais expressiva nos indicadores de resultado. No caso dos indicadores de processo/funcionamento, tal convergência já não se mostra tão evidente, havendo quer situações de convergência quer de divergência nos indicadores estudados.

Considerando a abordagem de Jakobi e Teltemann (2011) e a sua categorização dos indicadores em função do tipo de políticas (políticas macro dirigidas a objetivos formais e gerais e políticas micro dirigidas à implementação), podemos dizer que, dos resultados obtidos, verificamos uma significativa convergência, quer de tipo γ , quer de tipo δ , no respeitante aos indicadores das políticas de nível macro, mas tal já não se verifica ao nível micro ou de implementação, onde não se manifesta convergência de tipo γ e somente identificamos convergência de tipo δ em alguns indicadores.

No caso das políticas macro, tendo em conta a categorização de Knill (2005), já apresentada em capítulo anterior, estaremos a referir-nos a uma convergência de tipo γ , quando tem lugar a aproximação a uma determinada política. Mas também se verifica, em termos gerais, uma convergência de Portugal com a OCDE, com uma tendência de diminuição, ao longo do tempo, da distância entre os dois, o que significa, segundo o mesmo autor, uma convergência do tipo δ , que tem lugar quando se dá a aproximação de um país a um determinado modelo. Há que notar, no entanto, que estas convergências não são uniformes nem constantes ao longo do tempo. Assim, por exemplo, nas taxas de conclusão do ensino secundário e nas taxas de escolarização 15-19 anos, a convergência de tipo δ só se verifica na segunda metade do período analisado (a partir de 2005), havendo no período anterior somente uma convergência de tipo γ ou, até, uma divergência, no caso das taxas de escolarização. Por outro lado, ao analisar os vários indicadores em conjunto, verificamos para Portugal, nesse período, uma subida convergente para as taxas de frequência e conclusão e também uma subida, mas ligeiramente divergente, para os custos, ou seja, um crescimento dos custos (totais e por aluno) inferior ao crescimento das taxas de escolarização, o que significa uma maior eficiência das políticas.

Nos indicadores referentes às políticas de implementação ou de nível micro, a convergência entre Portugal e a OCDE torna-se menos clara (tal como já havíamos referido aquando da análise dos indicadores de processo/funcionamento). Não encontramos correlações significativas, na maioria dos casos, que nos indiquem convergências nas políticas (com exceção dos salários dos professores que, aliás, como referimos, estarão, em Portugal, mais fortemente associados a políticas remuneratórias da função pública do que às políticas de educação). Tais resultados não nos permitem, assim, identificar uma convergência do tipo γ , como no caso dos indicadores das políticas de nível macro. No respeitante a convergência de tipo δ , ela manifesta-se no caso da evolução do tempo curricular no ensino primário e no caso dos tempos letivos dos professores nos outros níveis de ensino. Nas restantes situações, designadamente nos rácios por professor e por turma, não se encontra qualquer convergência e por vezes há divergências significativas.

Os resultados obtidos levam-nos, assim, a concluir que nos últimos dez a quinze anos observou-se uma convergência das políticas de educação de nível macro, dirigidas a objetivos gerais e formais como as taxas de escolarização ou de qualificação ou o financiamento público à educação, entre Portugal e a OCDE, quer do ponto de vista do alinhamento das políticas quer da aproximação aos modelos e resultados propostos. Tal convergência, todavia, não ocorreu ou ocorreu de forma mais incompleta e irregular no respeitante às políticas ao nível micro orientadas para a implementação.

Concordamos pois com a aproximação de Jakobi e Teltemann (2011) acerca das razões justificativas de tais resultados. As políticas ao nível de implementação apresentam-se mais dependentes das tradições nacionais, das circunstâncias locais e da influência e intervenção dos *stakeholders* e também de outras áreas de política pública e consequentemente tendem a apresentar maior diversidade e maior irregularidade na sua evolução.

4.3 Mecanismos e instrumentos: Parte II - O PISA

“Como nasceu o PISA? O PISA nasceu aqui no meu gabinete” (Andreias Schleicher, diretor adjunto para a educação e responsável pelo PISA e pelo INES, citado por Leibfried & Martens, 2009: 6).

Como já referimos no capítulo 2, com o desenvolvimento do projeto dos indicadores (INES) e as sucessivas edições do *Education at a Glance* (EAG), começou a tornar-se nítida a

questão dos resultados da aprendizagem (*outcome*) o que conduziu ao aparecimento do PISA, criado para produzir um instrumento de avaliação desses resultados, num quadro de comparabilidade, quer do ponto de vista transversal (entre os vários países) quer longitudinal (entre vários momentos do tempo para cada país e para o conjunto dos países). Tal constituía um verdadeiro sistema de monitorização dos resultados dos sistemas educativos de cada país e do conjunto dos países e, assim, um mecanismo poderoso no âmbito da monitorização das próprias políticas públicas de educação. O PISA é, basicamente, um teste de medição de competências de alunos de 15 anos de idade. Esta idade foi escolhida por ser, à data, a correspondente ao termo da escolaridade obrigatória na maioria dos países. Em cada edição são avaliadas as competências para enfrentar os desafios da vida real (*life skills*) em três domínios (OCDE, 2009: 14)

Literacia de Leitura – Capacidade do indivíduo para compreender, utilizar, relacionar-se com e refletir sobre textos escritos, de modo a alcançar as próprias metas, a desenvolver o conhecimento e as potencialidades pessoais, e a participar na sociedade.

Literacia Matemática – Capacidade do indivíduo para identificar e compreender o papel que a matemática desempenha no mundo, para elaborar apreciações fundamentadas e para se relacionar com a matemática e utilizá-la de modo a ir ao encontro das necessidades da sua vida enquanto cidadão reflexivo, interessado e construtivo.

Literacia Científica – Conhecimento científico do indivíduo e utilização desse conhecimento para identificar questões, para adquirir novos conhecimentos, para explicar fenómenos científicos e para tirar conclusões, assentes em factos, sobre problemas relacionados com a ciência, compreendendo os aspetos caraterísticos da ciência enquanto forma de conhecimento humano e de indagação, consciência de como a ciência e a tecnologia moldam o ambiente material, intelectual e cultural, e disposição para, enquanto cidadão reflexivo, se relacionar com questões relativas à ciência, e com as ideias da ciência.

Em cada edição é testada a literacia nos três domínios, mas é dada especial relevância a um deles. Assim, é posta em cada um dos domínios uma ênfase maior (*major*) de nove em nove anos ao mesmo tempo que a cada um dos outros é dada uma ênfase menor (*minor*), como representado no quadro seguinte.

Quadro 4.4 – Ênfase nos diferentes tipos de literacia nas diversas edições do PISA

	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Literacia de leitura	M	m	m	M	m	m
Literacia matemática	m	M	m	m	M	m
Literacia científica	m	m	M	m	m	M

Legenda: m–*Minor*; **M** –*Major*

O desempenho dos alunos no PISA é apresentado simultaneamente na forma de uma pontuação e na forma de um nível de proficiência. A pontuação é expressa numa escala de 0 a 1000, com média fixa a 500 e um desvio-padrão de 100, nos países da OCDE. Os níveis de proficiência são seis e cada um é descrito pelas tarefas que o aluno consegue completar com sucesso, sendo o nível dois o mínimo que um aluno deve atingir, abaixo do qual demonstra dificuldades para cumprir as tarefas simples do dia-a-dia.

O teste é aplicado a cerca de 4500 alunos em cada país. Para o efeito, são selecionadas pelo menos 150 escolas segundo critérios acordados com o consórcio internacional, garantindo a presença de escolas grandes e pequenas, de um ou vários níveis de ensino, públicas e privadas, do litoral e do interior. As listas de alunos com 15 anos de idade destas escolas são inseridas num programa informático que seleciona aleatoriamente 40 alunos de cada escola. A aplicação do teste obedece a um conjunto rigoroso de regras e procedimentos que visam garantir idênticas condições a todas as escolas e a todos os alunos envolvidos.

Para além do teste aos alunos, o PISA compreende também um conjunto de questionários, que são feitos aos alunos, aos diretores das escolas e às famílias, os quais fornecem informação contextual sobre os percursos escolares, bem como sobre os contextos familiares e sobre o funcionamento e gestão das escolas.

O uso de testes de conhecimentos e competências a nível nacional com objetivos de comparabilidade temporal tem já longa tradição em alguns países como os EUA, mas também a Holanda, Reino Unido, Canadá e Nova Zelândia. Tais testes são, no entanto, específicos de cada país, quer no respeitante aos níveis testados quer às matérias ou às competências em avaliação, as quais se relacionam com os respetivos currícula, quer em relação à própria

metodologia de construção e aplicação, pelo que seu uso não permite a comparabilidade internacional (Baird et al. 2011).

Deve referir-se, no entanto, que o objetivo de proceder a avaliações internacionais ou transnacionais dos alunos tem também uma tradição relativamente longa, que remonta já à década de 50 com a criação das primeiras avaliações de larga escala sob os auspícios da UNESCO e sob a orientação de Benjamim S. Bloom, figura de grande relevo no âmbito da avaliação nas décadas seguintes (Bottani, 2006). Tais experiências conduziram à criação da IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) fundada em 1961 e que desenvolveu a sua primeira avaliação internacional de larga escala em 1965 (*First International Mathematic Study*).

Ao longo do tempo, a IEA tem desenvolvido avaliações, designadamente nos domínios da leitura, matemática e ciências. Destas, assume especial relevância o TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*) que teve início em 1995 e se desenvolve em ciclos de quatro anos, e mais recentemente o PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) que se iniciou em 2001 com ciclos quinquenais. Os testes da IEA estão, porém, centrados nos currículos escolares dos países participantes. Ora, o PISA não se centra nos currículos mas sim nas competências necessárias à vida real (*life skills*). Por outro lado, a população alvo do TIMSS e do PIRLS, ainda que tenha uma idade de referência (14 anos no TIMSS e 10 anos no PIRLS) é referida aos anos de escolaridade (*grade groups*), enquanto a do PISA é referida à idade (15 anos) (*age groups*). Mas,

o que diferencia claramente o PISA de outros estudos comparativos internacionais como o TIMSS ou o PIRLS – conduzidos pela IEA desde os anos 50 – é a sua orientação para a política pública (*policy orientation*). O PISA não é só investigação porque contém recomendações de política como ponto-chave (Figazzolo, 2009: 6).

Numa publicação recente, que analisa a situação de diversos países que obtiveram elevados resultados de outros que tiveram progressos rápidos e significativos, a OCDE (2010: 20-21) sintetiza as razões pelas quais o PISA é uma importante ferramenta para “avaliar e guiar as mudanças em educação”. Assim, o PISA:

- Mostra quais os resultados possíveis em educação;
- Permite definir objetivos de política em termos de resultados mensuráveis alcançados por outros sistemas e estabelecer trajetórias para as reformas educativas;
- Permite relacionar os resultados nacionais com as avaliações internacionais;

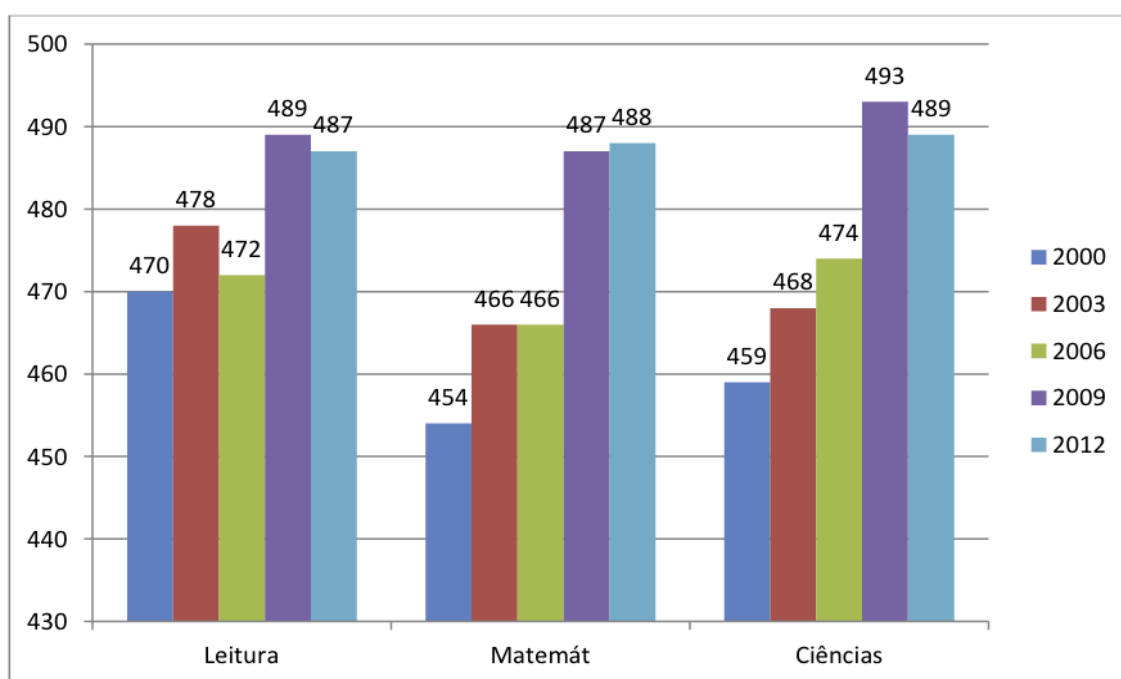
- Permite monitorizar a evolução dos progressos educacionais;
- Ajuda os governos a otimizar as políticas existentes ou a formular novas alternativas combinando formas avançadas de avaliação com métodos sofisticados de investigação.

4.3.1 Os resultados do PISA em Portugal

Portugal participou em todas as edições do PISA já realizadas. Anteriormente, em 1995, havia participado no TIMSS, tendo obtido fracos resultados, e terá sido a primeira vez que houve impacto público, ainda que reduzido, de resultados de testes internacionais. A participação de Portugal foi, em todas as edições, coordenada pelo GAVE (Gabinete de Avaliação Educacional) do Ministério da Educação.

As classificações médias obtidas pelos alunos portugueses nas cinco edições do PISA estão expressas na figura 4.15 (durante o período em que ainda decorria a redação final deste trabalho, foram publicados os resultados do PISA 2012 e, apesar da nossa análise ao impacto do PISA nos *media* portugueses e sua relação com as políticas públicas de educação respeitar somente às primeiras quatro edições, não quisemos deixar de incluir aqui aqueles resultados).

Figura 4.15 – Classificações médias dos alunos portugueses no PISA



Dos resultados apresentados no gráfico podemos concluir que houve uma melhoria significativa, ao longo da década (2000 a 2009), nos três domínios (19 pontos na leitura, 33 pontos na matemática e 34 pontos nas ciências) e que essa melhoria é especialmente relevante de 2006 para 2009 (os resultados obtidos em 2012 mostram uma ligeira queda em leitura e ciências e uma ligeira melhoria em matemática, o que aponta para uma consolidação dos resultados obtidos em 2009). Aprofundando a análise, verifica-se que Portugal é o segundo país que mais progride em Ciências (2003 – 2009) e o quarto país que mais progride em leitura (2000 – 2009) e em Matemática (2003 – 2009) (Ferreira et al., 2010). Tal progresso é obtido com o aumento dos alunos em níveis de proficiência mais elevados (4 ou mais) e redução dos alunos no nível mais baixo (CNE, 2011), sendo que, no primeiro caso, o progresso apresentado não foi ainda suficiente para alcançar a média da OCDE mas, para o último caso, Portugal, em 2009, apresenta até melhores resultados do que a média da OCDE em leitura e ciências, como pode verificar-se nos quadros seguintes.

Quadro 4.5 – Alunos (%) por níveis de proficiência – PISA 2009

Níveis proficiência	Leitura		Matemática		Ciências	
	OCDE	Portugal	OCDE	Portugal	OCDE	Portugal
6	0,8	0,2	3,1	1,9	1,1	0,3
5	6,8	4,6	9,6	7,7	7,4	3,9
4	20,7	19,6	18,9	17,7	20,6	18,1
3	28,9	31,6	24,3	25,0	28,6	32,3
2	24,0	26,4	22,0	23,9	24,4	28,9
1	18,8	17,6	22,0	23,7	18,0	16,5

Fonte: OCDE, 2010

Quadro 4.6 – Alunos (%) segundo os níveis de rendimento

Níveis altos (4, 5 e 6)	Portugal 2006	Portugal 2009	OCDE 2009
Leitura	21,4	24,4	28.3
Matemática	20,1	27,3	31.6
Ciências	17,8	22,3	29.1
Nível insuficiente (1)			
Leitura	24,9	17,6	18.8
Matemática	30,7	23,3	22.0
Ciências	24,5	16,5	18.0

Fonte: CNE, 2011

Como se pode observar nos quadros, Portugal, apesar de apresentar valores ainda abaixo da média da OCDE na percentagem de alunos nos níveis elevados (4, 5 e 6), mostra uma significativa melhoria de 2006 para 2009, que na matemática ultrapassa os sete pontos percentuais. Por outro lado, no respeitante à percentagem de jovens no nível insuficiente, além de apresentar uma melhoria notável de 2006 para 2009 (entre 7 a 8 pontos percentuais nas diversas áreas), mostra até resultados superiores à média da OCDE para a leitura e para as ciências.

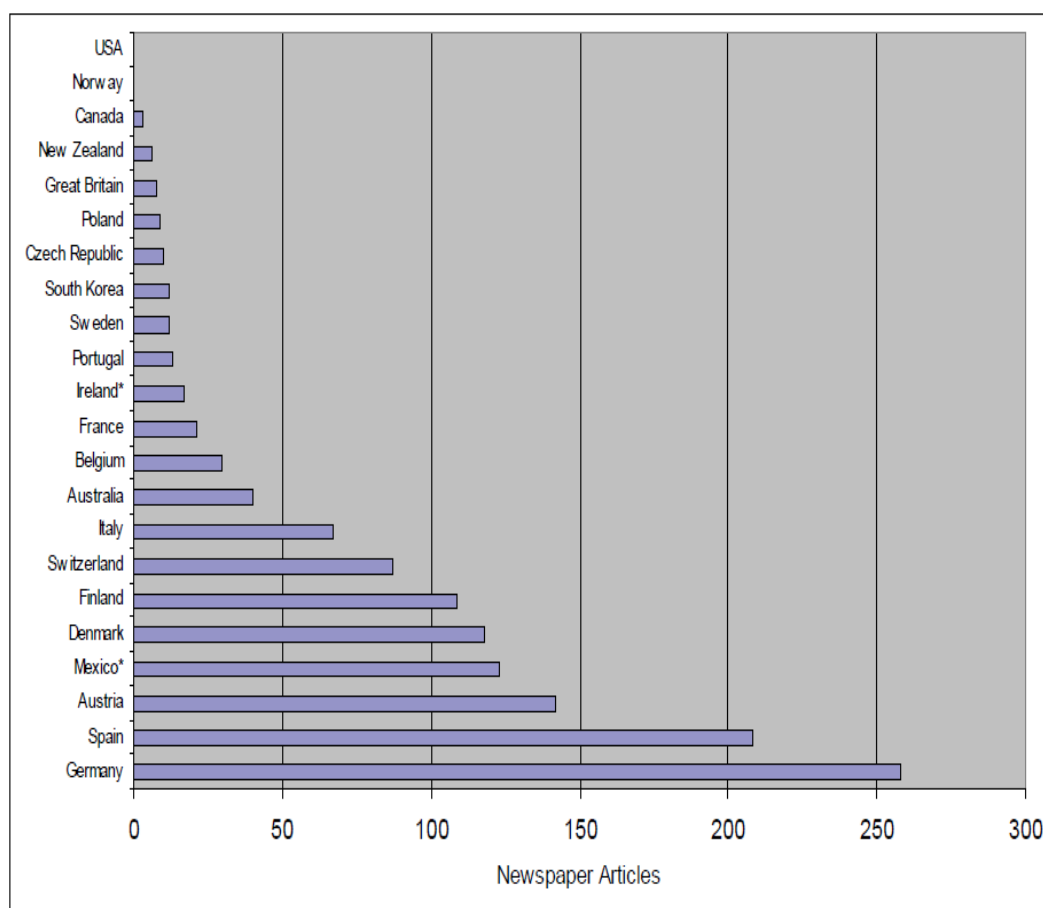
4.3.2 O PISA e os *media*

Para avaliar do impacto do PISA num país, a reação nos meios de comunicação social (*media*) constitui um relevante elemento de análise. Desde logo, porque estes constituem hoje as principais instâncias mediadoras da comunicação entre os diversos atores sociais (Melo, 2005). A expressão nos *media* não revela necessariamente a relevância política de um assunto e ainda menos nos dará uma medida consistente das reações de reforma política a um determinado facto – ou seja, a resposta mediática e a resposta política não se confundem – mas dá-nos, pelo menos, uma medida da controvérsia pública, pois, havendo um elevado número de peças jornalísticas acerca de um assunto, tal significa que ele é relevante para a opinião pública. Não surpreende pois que o impacto do PISA nos *media* – e as eventuais relações com as políticas públicas – possam ser objeto de investigação e estudo.

O número de estudos que utiliza a análise dos *media* para investigar o impacto público do PISA é ainda pouco abundante e o estudo da relação desse impacto com as políticas é ainda

mais raro. Figazzolo (2009) no âmbito do estudo do impacto do PISA 2006) refere a análise de 12 mil artigos sobre o PISA no mundo inteiro entre Dezembro de 2007 e Outubro de 2008 (obtidos através de um agente de monitorização dos *media online* designado *Meltwater News*). Cerca de 40% dos artigos fazem uma referência simples ao PISA sem qualquer explicação adicional, 29% citam os resultados (*rankings*) sem outras explicações (somente 2 a 3% dão explicações técnicas adicionais) e 28% usam o PISA como referência para pedir reformas nas políticas de educação. A Finlândia é citada em cerca de 75% dos artigos, quase sempre como um exemplo a seguir pelos outros países. Em termos de conclusões, a autora refere que os *media* têm contribuído para uma interpretação simplista dos resultados do PISA assente somente nos rankings, exercendo frequentemente uma pressão como promotores de reformas baseadas em critérios de eficiência da OCDE.

Figura 4.16 – N° de artigos de 2001 a 2008 em jornal de grande circulação



Fonte: Martens & Niemann (2010)

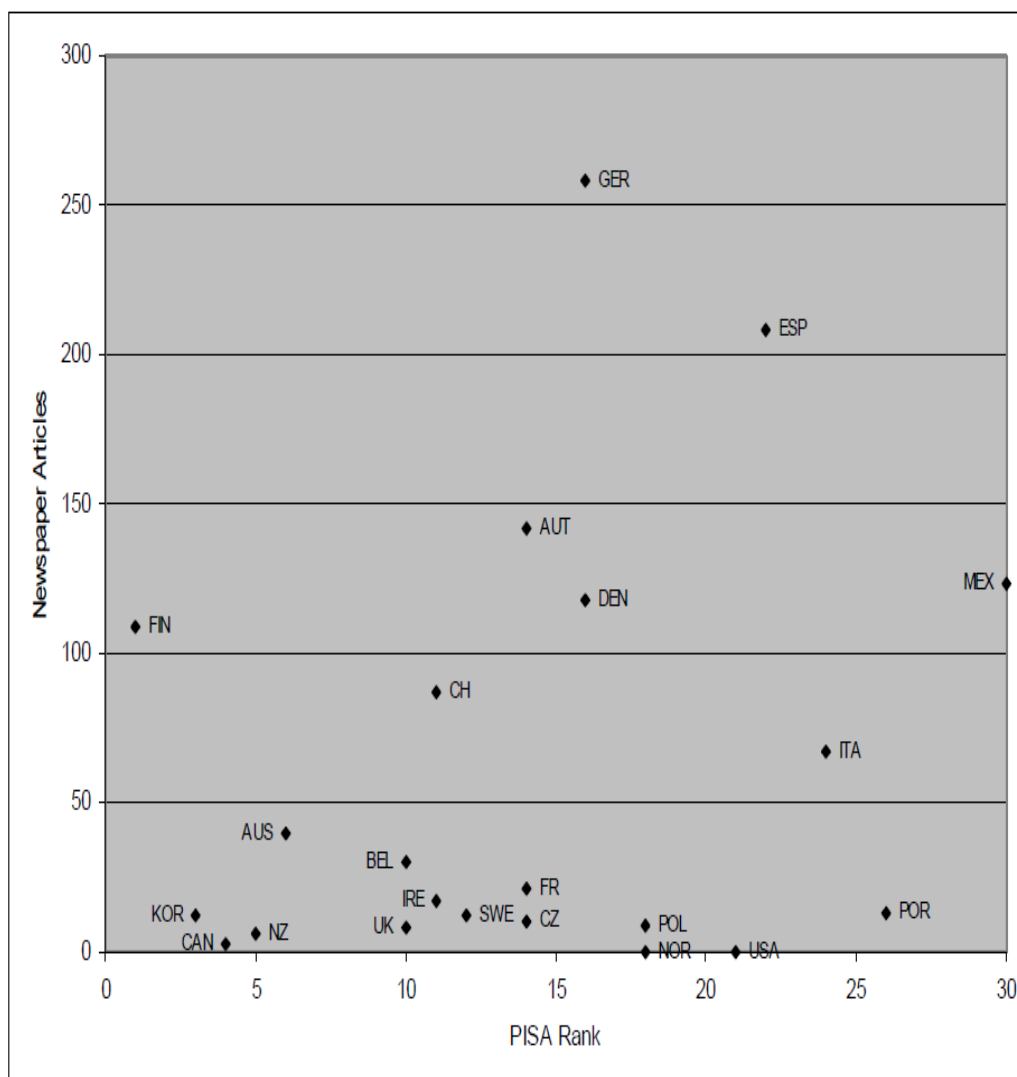
Martens e Niemann (2010) fizeram também o estudo da cobertura mediática do PISA, de Dezembro de 2001 a Novembro de 2008, através da análise dos artigos de um jornal de grande circulação em cada um de 22 países da OCDE (onde se incluía o Jornal de Notícias para o caso português), tendo obtido os resultados apresentados na figura 4.17 (p. 4):

Desde logo pode concluir-se por uma cobertura muito diversa entre os países considerados. Por outro lado a expectativa de uma forte correlação entre um baixo nível de resultados e o impacto nos media também não se confirma. Na verdade, se os fracos resultados parecem ter estimulado a controvérsia pública na Alemanha, Espanha, Áustria e México, não parecem ter tido o mesmo efeito nos EUA ou na Polónia, ou mesmo Portugal. Pelo contrário, e com a exceção da Finlândia, os “*PISA winners*”, países com os melhores resultados, parecem mostrar uma relativa indiferença mediática como acontece com o Canadá, a Nova Zelândia ou a Coreia do Sul.

A relação entre os resultados e o nível de cobertura mediática apresenta-se assim bastante diversificada especialmente entre os países com maus resultados, como pode verificar-se no gráfico da figura 4.18 apresentado pelos autores (p.5) que relaciona o número de artigos nos *media* com a posição no ranking da média (das três edições) de cada país.

Assim os autores concluem que os resultados no ranking, por si só, mostram uma fraca influência na dimensão do debate público, pelo que deverão ser considerados outros mecanismos na explicação da relação entre o PISA e as reações de cada país. Com base na análise dos casos da Alemanha e dos EUA, os autores concluem por dois fatores essenciais no impacto nas políticas: a classificação do assunto como crucial para os objetivos do Estado e uma diferença significativa (“demasiado grande para ser ignorada”) entre a evidência empírica e a perceção social nacional.

Figura 4.17 – Relação entre a posição média no ranking PISA e o número de artigos em jornal de grande circulação



Fonte: Martens & Niemann (2010)

Dixon et al. (2013) fazem a análise da cobertura mediática e das respostas políticas ao PISA 2006 e ao PIRLS em quatro países europeus. Recensearam 912 artigos na Alemanha, 175 na Finlândia, 60 no Reino Unido e 29 em França. Concluíram pela negatividade da maioria dos artigos acerca da política educativa independentemente dos resultados obtidos. Assim, a Finlândia mostra a mesma percentagem de cobertura negativa que a Alemanha, apesar de aquela apresentar muito melhores resultados nos testes. Também a resposta política nos diversos países não foi uniforme: enquanto na Alemanha foi definida uma agenda radical de reforma, em França, apesar dos maus resultados relativos, não houve resposta semelhante.

Pons (2011) faz a comparação da síntese dos resultados em três países (Escócia, França e Portugal) de um projeto (*Know & Pol*) que estudou o impacto do PISA em 6 países europeus – Bélgica, Escócia, França, Hungria, Portugal e Roménia (os resultados para cada país estão também publicados em português num número temático da revista *Sísifo* (nº 10, 2009) subordinado ao tema “*O PISA e as políticas públicas de educação: Estudos em seis países europeus*”). Dessa comparação o autor conclui que o ranking é o principal motivo da cobertura dos *media*, independentemente do lugar de cada país nesse ranking, mas que o tipo de cobertura sofreu alterações da edição de 2003 para a de 2006, tendo diminuído a dimensão técnica e aumentado a dimensão política de uma para outra, diminuindo o número e dimensão dos artigos sobre a explicação dos resultados e aumentando tal número e dimensão sobre as reformas necessárias na perspetiva dos diversos atores. Quanto ao uso do PISA no debate político nos três países, o autor conclui que o mesmo foi usado para legitimar reformas anteriormente preparadas e cujas ligações aos resultados são muitas vezes indiretas.

O estudo português do projeto, atrás referido, sobre o uso e circulação do PISA foi conduzido por uma equipa da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (Afonso e Costa, 2009; Carvalho et al. 2011). Os autores concluíram que houve uma extensiva cobertura mediática dos resultados do PISA em Portugal, designadamente sobre a posição dos alunos portugueses no ranking, tendo originado um debate público assente na fraca performance apresentada. Essa situação foi crescendo ao longo das edições do PISA de 2000, 2003 e 2006. Tal conduziu a uma cada vez maior presença e influência do PISA no debate e na decisão política. “O PISA modela o debate público e assim regula o modo como é construída a agenda política da educação em Portugal” (Afonso e Costa, 2009: 88). Na opinião dos autores, a influência na construção das políticas públicas de educação torna-se especialmente visível a partir de 2005, com o XVII governo constitucional. “A influência do PISA no desenho das políticas é evidente nos textos legislativos e está igualmente presente no discurso formal do governo, como instrumento de referência e legitimação” (idem, p. 57). E identifica as seguintes medidas de política como comprovação dessa situação: o plano nacional de leitura, os planos de formação de professores do 1º ciclo do ensino básico em português e em ciências experimentais, o plano de ação para a matemática, o sistema de avaliação de professores, a escola a tempo inteiro, o plano tecnológico da educação, a ação social escolar e os territórios educativos de intervenção prioritária.

Com o XVII governo constitucional português, a tomada de decisão, no campo das políticas educativas, surge orientada para a posse de evidências e a obtenção de resultados... Esta conceptualização do processo de decisão, assente em conhecimento de base científica, inscreve-se no quadro de uma ação pública que se caracteriza pelo aumento do leque de atores e de instâncias nela envolvidos (Afonso e Costa, 2009: 55).

4.3.3 O impacto do PISA em Portugal através dos *media*

A presença do PISA nos media

Como já referimos, o PISA tem constituído um instrumento de ação da OCDE com impacto público e influência nas políticas de educação de diversos países. Uma das formas de estudo desse impacto é a análise do conteúdo dos *media* sobre o programa. Assim, no âmbito da componente empírica do presente estudo, realizámos uma análise a alguns *media* portugueses no período que medeia entre o lançamento da primeira edição do PISA e a atualidade. A seleção do período temporal (2001 – 2012) contemplou assim, desde logo, uma preocupação extensiva, cobrindo todo o tempo de existência pública do PISA, para permitir analisar a evolução dessa cobertura mediática quer do ponto de vista quantitativo quer do ponto de vista qualitativo, especialmente nas evidências de eventuais relações com as políticas públicas de educação.

Na seleção dos *media* optámos pela imprensa escrita, por razões essencialmente metodológicas, como a maior disponibilidade de acesso aos conteúdos e aos instrumentos de recolha e tratamento de dados. Em face dos diversos tipos de meios de comunicação social escrita existentes, optámos por aqueles habitualmente ditos “de referência”, dado ser-lhes normalmente atribuída uma maior associação à agenda e à discussão das políticas públicas. Assim, selecionámos uma referência de cada um dos três principais tipos: um jornal diário, um semanário e uma revista semanal, respetivamente: o “*Diário de Notícias*” (DN), o “*Expresso*” e a “*Visão*”. Para cada um deles foi feita uma pesquisa booleana subordinada aos termos “*OCDE*” + “*PISA*”. Foram obtidas 135 peças jornalísticas de diversos géneros (incluindo notícias, entrevistas, reportagens e artigos de opinião) e dimensões (desde algumas linhas a várias páginas), distribuídas anualmente do seguinte modo:

Quadro 4.7 - Número de peças jornalísticas por ano

Anos	Expresso	Visão	DN	Total
2001	2	0	2	4
2002	1	0	0	1
2003	3	1	0	4
2004	2	2	2	6
2005	1	2	9	12
2006	4	3	2	9
2007	2	1	5	8
2008	0	1	2	3
2009	5	1	7	13
2010	12	3	29	44
2011	13	1	9	23
2012	3	2	3	8
Totais	48	17	70	135

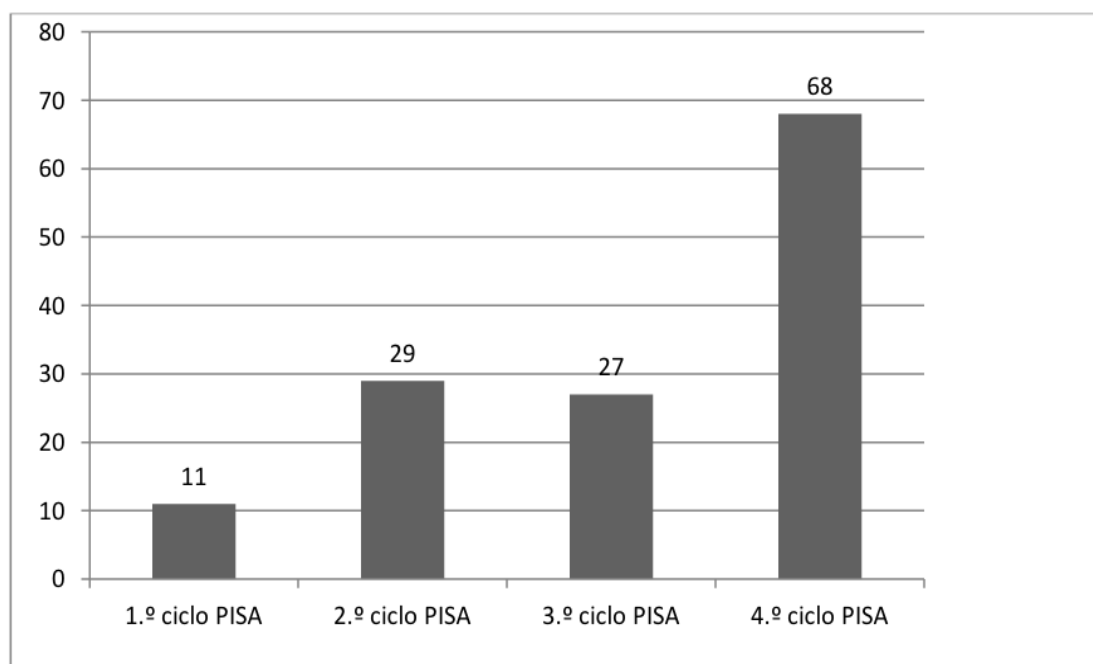
Este *corpus* foi obtido através do arquivo *online* dos órgãos referidos. Para além disso, a empresa proprietária do *Expresso* e da *Visão* forneceu, em suporte de papel, as peças jornalísticas seleccionadas após a pesquisa *online*.

A divulgação dos resultados do PISA ocorre habitualmente no final (novembro/dezembro) do ano seguinte à sua realização, ou seja, 2001, 2004, 2007 e 2010. Analisando o número de peças, verificamos que os picos se situam em 2005/2006 e 2009/2010/2011. Parece óbvia a conclusão de que a primeira edição do PISA (2000) não suscitou grande impacto nos jornais em análise. A partir daí, o número médio de referências anuais tendeu a crescer para a edição de 2003, situação que parece novamente decrescer para a edição de 2006 e voltar a subir, agora de forma significativa, para a de 2009.

Outros fatores da agenda política podem também ter alguma interferência nas oscilações anuais, como o facto de terem ocorrido eleições legislativas em 2005, 2009 e 2011. Também a significativa quebra de 2007 e 2008, para além de respeitar a anos intermédios de ciclo, não deixará de ter sido influenciada pelo predomínio que a avaliação dos professores assumiu, nesses anos, na agenda mediática respeitante às políticas públicas de educação.

Para confirmar de forma mais rigorosa a distribuição das peças relativamente aos ciclos do PISA, fizemos uma análise da distribuição das notícias em função desses ciclos, tendo obtido os seguintes resultados:

Figura 4.18 – N° de peças jornalísticas por ciclo do PISA



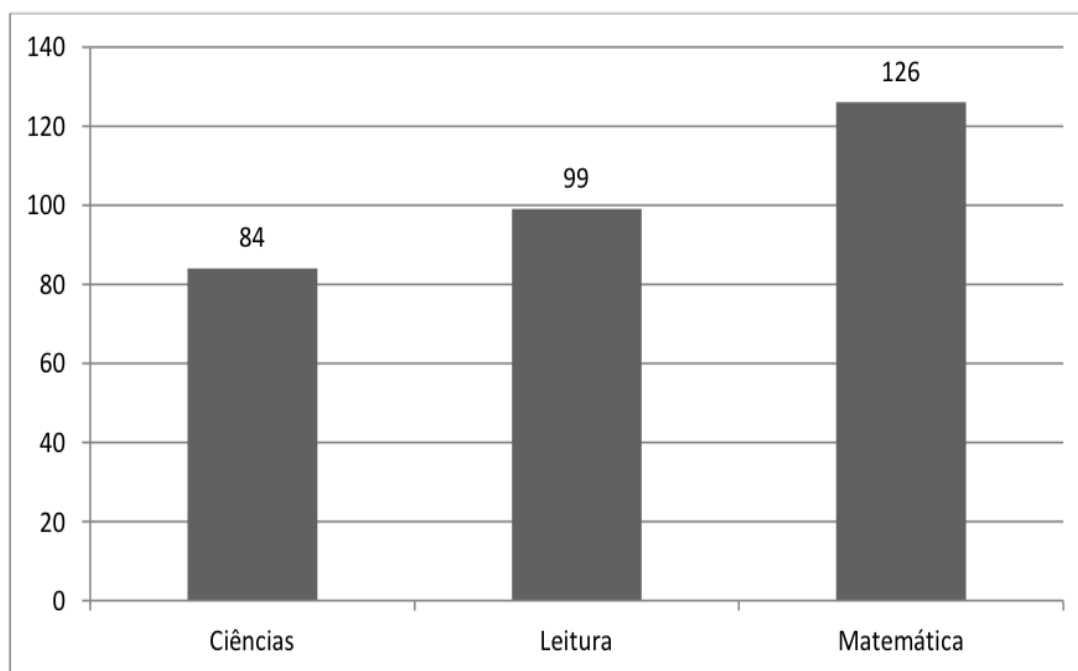
Dos resultados parece poder concluir-se por um crescimento do impacto ao longo do tempo, com um crescimento muito significativo, de cerca de seis vezes, das notícias do PISA 2000 (8,15%) para o PISA 2009 (50,37%).

Após a seleção das peças foi feita uma leitura das mesmas para verificar o alinhamento com o tema em análise e eventual exclusão de alguma, em que tal não se verificasse. Para a análise de conteúdo dos textos das peças utilizámos um programa informático específico, designado MAXQDA. Este programa de análise de dados permite a análise de texto sob diversos suportes.

Tendo em conta que o PISA respeita a competências em três áreas - leitura, matemática e ciências – interessaria verificar se as mesmas tinham igual ou diferente relevância no contexto dos *media*. Assim fez-se uma análise das referências a cada uma das áreas no conjunto das peças, tendo-se verificado uma preponderância da matemática e uma menor presença das ciências, situando-se a leitura numa posição intermédia. Tais resultados não estão alinhados

com os resultados anteriores relativos à relevância das diversas edições. Assim O PISA 2009 é a edição mais referenciada, com mais de 50% do total de referências e a área mais relevante nessa edição era a leitura, tendo sido a matemática na edição de 2003.

Figura 4.19 – N° de peças jornalísticas por área de avaliação



A positividade/negatividade dos artigos

Trabalhos já anteriormente referidos (Dixon et al., 2013) concluíram pela negatividade da maioria dos artigos jornalísticos, a propósito do PISA, sobre a educação e a política educativa, independentemente dos resultados obtidos em diversos países europeus. Interessaria, por isso, fazer uma análise dessa dimensão no caso português. Foi o que fizemos, a partir dos títulos das peças jornalísticas, os quais foram sujeitos a uma leitura extensiva e a uma classificação de acordo com a seguinte categorização:

- Positivo – Quando o título expressava qualidades ou melhorias das políticas de educação, do país, da escola, dos professores ou dos alunos;

Exemplo: “*Portugal foi o que melhorou mais nas provas da OCDE*” (DN, 2010-12-08).

- Negativo – Quando o título expressava defeitos ou insuficiências das políticas de educação, do país, da escola, dos professores ou dos alunos;

Exemplo: “*Estudantes portugueses reprovados*” (*Expresso*, 2001-12-08).

- Neutro – Quando não constava do título qualquer atributo ou não resultava claro um juízo de valor sobre os mesmos;

Exemplo: “*Escolas: O que há de novo?*” (*Visão*, 2005-09-08).

A escolha dos títulos para esta análise deve-se, por um lado, a um critério de maior objetividade (a maior extensão e complexidade dos textos completos introduzem uma maior subjetividade e dificuldade na categorização do respetivo sentido e orientação), mas também ao facto destes traduzirem, de forma mais óbvia, os critérios editoriais dos respetivos órgãos de comunicação social, precisamente porque são sujeitos, em regra, a uma avaliação (ou até formulação) a esse nível. Quando existiam subtítulos com destaque, os mesmos foram incluídos na análise desse título, porque muitas vezes ajudam a configurar, de forma mais objetiva, o sentido do título.

Os resultados da análise realizada foram os seguintes:

Quadro 4.8 - Sentido positivo/negativo/neutro dos títulos

<i>Media</i>	Positivo	Neutro	Negativo
Expresso	19	14	15
Visão	3	8	6
DN	23	23	24
Total	45	45	45

Curiosamente, na totalidade das peças, os sentidos positivo e negativo equivalem-se rigorosamente, bem como o número de títulos neutros. Tal distribuição não é, no entanto, absolutamente idêntica havendo uma ligeira preponderância dos positivos no *Expresso*, dos negativos na *Visão* e equilíbrio no *DN*, ainda que as diferenças não sejam significativas.

Estes resultados não alinham com os de Dixon et al. (2013) que apontam para uma preponderância da negatividade, no estudo que realizaram, para a Alemanha, Finlândia, França e Reino Unido, mas também não permitem uma conclusão contrária. No entanto, se tivermos em conta a distribuição ao longo do tempo, verificamos que, enquanto os títulos negativos e neutros se encontram distribuídos ao longo do período analisado, a maioria dos títulos de sentido positivo estão concentrados no ano de 2010 e 2011 (31 no total, sendo 19 do

DN, 11 do *Expresso* e 1 da *Visão*) e superando de forma clara os títulos negativos nesses mesmos anos (18 no total, sendo 9 no *DN*, 8 no *Expresso* e 1 na *Visão*). Tal radica no facto de os resultados de Portugal no PISA 2009 terem apresentado uma melhoria significativa face às edições anteriores, em qualquer das três áreas (leitura, matemática e ciências) como se pode ver no gráfico respetivo.

Para confirmar ou infirmar esta conclusão, procedemos a uma análise do conteúdo dos artigos, em função dos descritores desempenho positivo/desempenho negativo, tendo obtido os resultados seguintes:

Quadro 4.9 – Referências a desempenho positivo/negativo

Descritores	1º Ciclo 2001/nov 2004	2º Ciclo dez 2004/ nov 2007	3º Ciclo dez2007/nov 2010	4º Ciclo dez2010/dez2012	Total
Desempenho positivo	0	1	0	103	104
Desempenho negativo	19	48	31	17	115

O quadro mostra a totalidade de referências a desempenho positivo/negativo as quais não apresentam uma significativa diferença, aproximando-se bastante do resultado obtido para os títulos. No respeitante à distribuição, verificamos que as referências negativas se distribuem por todos os ciclos, com maior incidência no respeitante ao PISA 2003 cuja área de avaliação mais relevante era a matemática:

Este é apenas um entre os muitos dados hoje revelados pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), que traçam um quadro negro do ensino da Matemática em Portugal e revelam resultados que deixam o País no 25.º lugar no ranking dos 30 estados membros desta organização (Expresso, 2004-12-07).

As referências positivas incidem, na quase totalidade, no que ao ciclo do PISA 2009 diz respeito, o que está de acordo com os resultados obtidos pelos alunos, que mostram uma melhoria substancial na edição de 2009, face às edições anteriores, como pode ver-se na figura 4.15.

Este sucesso junta-se ao PISA que mostrou de 2006 para 2009 a maior progressão de sempre nos resultados em matemática, ciências e português e ainda a maior redução da história do abandono escolar (Expresso, 2011-09-24).

O PISA e as medidas de política

Um aspeto fundamental, para o presente trabalho, da análise do impacto do PISA nos *media* é, naturalmente, a relação estabelecida entre o PISA e as medidas de política educativa. Para avaliarmos essa relação, procedemos à análise de conteúdo dos artigos em função de alguns descritores referentes às categorias de medidas de política relativas a:

i) Currículo (disciplinas, programas, etc.).

Exemplo: *“Mais de meio milhão de alunos do 2.º e 3.º ciclo (do 5.º ao 9.º ano) das escolas públicas vai receber apoio suplementar a Matemática”* (*Expresso*, 2006-10-06);

ii) Recursos humanos (docentes, professores, técnicos).

Exemplo: *“A aposta na qualidade do ensino passará ainda pela alteração das condições de acesso à profissão, obrigando os professores do 1.º ciclo a ter tido no secundário “um percurso positivo” a matemática, e os futuros docentes da disciplina no 2.º e 3.º ciclos a serem diplomados nesta área”* (*DN*, 2005-04-28).

iii) Escolas (rede, organização, funcionamento, etc.)

Exemplo: *“O fecho de escolas com poucos alunos e taxas de sucesso anormalmente elevadas, concentradas sobretudo no interior do país, é uma das medidas passadas em revista. Apesar da contestação suscitada há quatro anos, a equipa internacional considera que os benefícios de ter melhores instalações, um corpo de professores mais estável e maior interação entre os alunos ultrapassaram as preocupações em torno das deslocações e dos dias longos a que passaram a ser sujeitos os mais novos. O processo está agora praticamente concluído com o fecho de 2200 estabelecimentos, entre 2005 e 2008, ou seja, cerca de um quinto da rede”* (*Expresso*, 2009-01-17).

iv) Investimento em educação (financiamento, construção, equipamento, formação, etc.)

Exemplo: *“O apoio financeiro pode chegar a 250 euros anuais por aluno se o programa do agrupamento incluir inglês, música e uma actividade física”* (*Expresso* – 2006-06-10);

v) Medidas concretas (medidas específicas)

Exemplo: “concretização da Rede de Bibliotecas Escolares, que já chegou a 2200 estabelecimentos, até ao Plano de Ação para a Matemática ou o Plano Nacional de Leitura, criados em 2006” (Visão, 2010-12-16);

vi) Reforma educativa (mudanças no sistema educativo, mudança de políticas, etc.)

Exemplo: “As alterações decididas pelo Ministério da Educação vão obrigar os professores a ficar mais tempo nas escolas e as escolas a funcionar até mais tarde. Além da introdução do Inglês no ensino primário, este é o ano da consagração dos exames do 9º ano” (Visão, 2005-09-08).

A análise das referências no âmbito destas categorias produziu os seguintes resultados (Quadro 4.10):

Quadro 4.10 – Referências a medidas de política por ciclos do PISA

Medidas de política	1ª Edição 2000	2ª Edição 2003	3ª Edição 2006	4ª Edição 2009	Total
Currículo	0	6	0	8	14
Recursos humanos	0	10	0	1	11
Escolas	0	4	2	6	12
Investimento	0	4	0	6	10
Medidas concretas	0	10	1	20	31
Reforma educativa	0	13	4	27	44
Total	0	47	7	68	122

Estes resultados permitem-nos concluir por uma significativa alteração da relação entre resultados do PISA e medidas de política ao longo dos quatro ciclos, não existindo qualquer referência nas 11 peças jornalísticas relativas ao 1º ciclo e existindo 68 referências nos 68 artigos relativos ao 4º ciclo (média de uma referência por artigo). Assim, podemos concluir que, embora inexistente no início do programa, a associação de medidas de política pública de educação a resultados do PISA parece hoje adquirida, na perceção dos *media*. No respeitante aos ciclos intermédios, o ligeiro aumento do impacto nos *media* do primeiro (2003), que se verificou relativamente ao número de artigos, parece confirmar-se e reforçar-se aqui (47

referências para um total de 29 artigos, ou seja, uma média de 1,6 referências por artigo), enquanto o ciclo relativo a 2006 apresenta 7 referências para 27 artigos).

Quanto às áreas das medidas de política, as relativas a “reforma educativa” e “medidas concretas” são as mais referenciadas quer para o ciclo de 2009 (27 e 20 referências respetivamente) quer para o de 2003 (13 e 10 referências respetivamente), ainda que neste apareça ainda a área de “recursos humanos” com número elevado de referências (10).

A maior densidade de referências (média de 1,6 por artigo) a medidas de política no 2º ciclo (2004/2007), do que mesmo no 4º ciclo (2010/2012) (média de 1 por artigo), poderá dever-se ao facto de em 2005 ter havido, na sequência de eleições, uma mudança de governo, com uma nova orientação e uma nova agenda governativa, a qual, na área da educação, incluía um significativo número de propostas e medidas de política, associadas aos resultados escolares, as quais foram, naturalmente, objeto de escrutínio e discussão nos *media*. No último ciclo relativo à edição de 2009, apesar do impacto global dos resultados nos *media* ter aumentado (até pelo facto de Portugal apresentar significativas melhorias), a referência às medidas de política apresenta uma intensidade um pouco menor. Também em 2009 houve eleições, como em 2005, mas, não tendo havido mudança da orientação do governo, também não houve mudança significativa nas propostas e nas medidas em discussão, pelo que, tal continuidade se traduziu numa menor intensidade de discussão e de escrutínio.

O PISA e os atores políticos

Para estabelecer a relação entre o PISA e as políticas, através da perceção dos *media*, importa analisar a referência a medidas de política mas, também, a intensidade da associação das referências aos atores políticos, o que nos dá igualmente uma medida daquela relação. Para tal, procedemos, como no caso anterior, a uma análise de acordo com as seguintes categorias: governo, primeiro-ministro, ministro da educação, secretário de estado da educação, Ministério da Educação, diretor do GAVE, sindicatos (de professores).

Ao longo dos 4 ciclos decorridos do PISA, a função de “*National Project Manager*” em Portugal, foi exercida pelo diretor do GAVE, competindo-lhe, não só a direção e gestão das atividades do programa, como a apresentação pública dos relatórios respetivos e, por isso, o incluímos como uma categoria de análise. Os sindicatos de professores também foram incluídos como uma categoria, dada a sua pronúncia frequente sobre questões de política educativa e o reconhecimento, pelos *media*, do papel e da condição de atores políticos.

Refira-se também que a inclusão nas várias categorias considera a designação atribuída aos cargos, mas também os nomes próprios dos titulares dos mesmos, quando assim referidos (como por exemplo José Sócrates, Maria de Lurdes Rodrigues, etc.).

Deve ainda notar-se que esta categorização não esgota o universo de atores, manifestando-se a presença de outros. Mas dado que essa presença era muito residual, não foi analisada.

Quadro 4.11 – Referências aos atores políticos por ciclo do PISA

Atores	1º Ciclo	2º Ciclo	3º Ciclo	4º Ciclo	Total
Governo	0	3	2	7	12
Primeiro-ministro	0	2	0	37	39
Ministro da Educação	1	20	5	43	69
Secretário de Estado da Educação	0	4	7	3	14
Ministério da Educação	1	7	2	9	19
Diretor do GAVE	0	1	2	7	10
Sindicatos (de profs.)	0	2	1	14	17
Total	2	39	19	120	180

Podemos pois concluir por uma significativa associação dos atores políticos ao PISA, na perceção dos *media*, a qual mostra até maior intensidade total (180 referências) do que as próprias medidas de política (122 referências). Também a distribuição da presença dos atores políticos mostra um padrão semelhante ao das medidas de política, ou seja, maior impacto no 4º ciclo (106 referências para 68 artigos, ou seja, uma média de 1,6 referências por artigo), seguindo-se o 2º ciclo (37 referências para 29 artigos, ou seja, 1,3 referências por artigo). O ciclo relativo à edição de 2006 apresenta, como anteriormente, frequências bastante mais baixas e o 1º ciclo mostra uma situação muito residual, como nas situações anteriores.

As referências a “ministro da educação” e “Ministério da Educação” são as únicas que aparecem em todos os ciclos, incluindo o 1º. Por outro lado, as referências relativas ao “primeiro-ministro” estão quase todas incluídas no 4º ciclo, o que constitui mais um sinal da importância política dos resultados do PISA apresentados nessa edição. Possivelmente pela mesma razão, as referências aos sindicatos dos professores, anteriormente quase ausentes, aparecem nesse ciclo com uma intensidade bem mais significativa.

Conclusões

Os resultados obtidos neste estudo sobre o impacto do PISA em Portugal, através dos *media*, conduzem-nos às seguintes conclusões:

- a) A presença do PISA nos *media* portugueses estudados aumentou ao longo dos anos, desde 2001 até 2012. Tal aumento não foi, porém, linear, tendo tido lugar de forma mais significativa em dois períodos: o primeiro no ciclo relativo ao PISA 2003, em que o número de notícias quase triplica face ao ciclo anterior (o primeiro) e no ciclo relativo ao PISA 2009, que totaliza mais de metade do total das notícias sobre o programa nos doze anos considerados, quase triplicando novamente face ao ciclo anterior e sextuplicando face ao PISA 2000.
- b) A matemática é a área de avaliação mais referida nos *media*, ainda que a área “*major*” da edição com mais notícias (2009) tivesse sido a leitura, o que nos diz que a agenda mediática sobre o PISA está sujeita a fatores de condicionamento da agenda mediática e política do país, para além dos fatores derivados do conteúdo e dos resultados do próprio PISA.
- c) Os títulos das peças jornalísticas analisadas, ao contrário de outros países europeus (Dixon et al., 2013), não mostram globalmente uma predominância do sentido negativo sobre as políticas de educação, o país, as escolas, os professores ou os alunos, mas também não mostram o contrário, havendo globalmente um equilíbrio entre os sentidos positivo e negativo, embora a sua distribuição por ciclos mostre que o sentido positivo só é maioritário relativamente ao PISA2009, sendo o sentido negativo predominante relativamente às restantes três edições anteriores.
- d) O conteúdo dos artigos mostra, também, um total predomínio do sentido negativo relativamente ao desempenho dos alunos, das escolas ou do país nas três primeiras edições (com especial incidência na de 2003 em que a área “*major*” de avaliação era a matemática), a qual também se inverte totalmente para um sentido positivo fortemente dominante na edição de 2009. Pode pois concluir-se que o sentido positivo/negativo das peças jornalísticas se mostra profundamente relacionado com o nível concreto dos

resultados obtidos no PISA, os quais tiveram uma significativa melhoria em 2009, face aos fracos resultados das edições anteriores.

- e) As notícias sobre o PISA associam os resultados a medidas de política (tomadas ou a tomar), especialmente nos casos das edições de 2003 e 2009 (que obtiveram resultados bem diferentes) o que nos leva a concluir que a acentuação da perceção da negatividade ou da positividade dos resultados obtidos induz mais fortemente o estabelecimento de relações com as políticas de educação. Mas também outros fatores relacionados com a agenda política e mediática, como as eleições e a mudança de governo, podem influenciar a perceção ou a visibilidade dessa relação.
- f) As medidas de política mais associadas aos resultados do PISA são, por um lado, as relativas a casos concretos presentes na agenda política, quer como causas quer como ações possíveis de promoção de melhorias, e, por outro, as relativas a orientações gerais ou conjuntos de medidas orientadas para uma mudança ou “reforma” mais global.
- g) A associação entre o PISA e os atores políticos é também um dado presente nos artigos analisados, de forma ainda mais relevante do que as medidas de política, com especial incidência – uma vez mais – no ciclo relativo à edição de 2009, mas também à de 2003. Essa associação tem especial incidência no “ministro da educação”, como seria expectável, dado ser o que está mais ligado às políticas de educação, ainda que a forte presença do primeiro-ministro, no ciclo relativo a 2009, possa significar um reforço induzido pelo PISA, ou pelos próprios atores, da perceção pública da importância ou visibilidade das políticas de educação.

4.4 Conclusões

Após a Lei de Bases do Sistema Educativo (aprovada por larga maioria no parlamento), e o desenvolvimento da reforma educativa a ela associada, ficaram definidos os principais eixos estruturantes da política educativa portuguesa, como a extensão da escolaridade obrigatória, a formação e carreira dos professores, a organização do ensino técnico e profissional, a reorganização da rede escolar e a reestruturação da administração educativa com as questões da

transferência de responsabilidades, da organização dos serviços do Ministério da Educação e da autonomia e administração das escolas. Estes eixos mantiveram-se e foram desenvolvidos e consolidados ao longo das duas décadas seguintes, num quadro que, apesar de apresentar oscilações de intensidade ao longo desse período, mostrou afinal uma significativa continuidade que conduziu a uma evidente estabilização das políticas. No entanto, a extensão da escolaridade obrigatória veio colocar novos problemas no âmbito da equidade e da eficiência do sistema educativo o que, associado à consolidação estrutural do sistema, permitiu também a emergência, para um novo patamar de visibilidade, dos aspetos relativos aos seus resultados, dos quais ressalta o insucesso escolar, quer pela dimensão verificada quer porque constitui uma dimensão fundamental da equidade e da eficiência referidas. A questão dos resultados escolares assumiu pois uma relevância central nas políticas em Portugal, como, aliás, aconteceu no âmbito da OCDE, acentuando-se um processo de convergência nas décadas seguintes.

Assim, em Portugal observou-se uma significativa melhoria dos resultados escolares, designadamente na primeira década do século XXI. Essa melhoria é notória, quer do ponto de vista dos indicadores internos relativos ao sucesso escolar, como está espelhado na evolução da taxa de retenção e abandono constante da figura 4.2, quer do ponto de vista dos indicadores externos relativos às competências escolares, como se verifica na evolução dos resultados do PISA, constantes da figura 4.15.

No final da década de 80 do século passado, a OCDE assumiu a necessidade e a conveniência da utilização de procedimentos mais eficientes e poderosos de produção de dados, na sua ação no campo das políticas de educação, após alguma discussão e hesitação interna e sob a pressão de alguns países como os Estados Unidos e a França. Para tal, é criado um programa (INES) visando o desenvolvimento de um sistema de indicadores que fossem simultaneamente úteis à tomada de decisão política a nível dos países e válidos na comparação internacional o qual vem a originar o primeiro relatório (EAG), em 1992, relativo a 36 indicadores, organizados em três grupos: Custos e Recursos, Resultados da educação e Contexto educativo.

Esta situação introduziu uma mudança muito substancial nos mecanismos e instrumentos de ação da OCDE nas políticas públicas de educação dos países. Até aí, tal ação assentava fundamentalmente em mecanismos de relação direta com cada país, usando como

instrumentos fundamentais os exames de política e os exames temáticos, complementados com programas de assistência técnica às reformas ou às políticas resultantes desses exames.

Com o EAG, a organização altera o contexto de intervenção criando, ao mesmo tempo, uma aparente postura mais afastada e menos intrusiva, mas uma maior exposição das políticas dos países, assente no escrutínio de comparabilidade dos indicadores, que passa a estar disponível, não só aos decisores políticos e à administração, mas também à comunidade académica e científica, aos media e à opinião pública de cada país.

O conjunto dos indicadores selecionados vem a revelar-se bastante apropriado aos objetivos, ainda que vá sofrendo alguns ajustamentos ao longo do tempo, estabilizando a partir de 2002.

Com um conjunto de indicadores estável, assentes na comparabilidade e associados às políticas e facilitando o escrutínio quer por decisores quer por especialistas quer pelos *media* quer pela própria opinião pública, a OCDE cria um contexto adequado não apenas à promoção das mudanças das políticas, mas também à convergência das mesmas entre os diversos países.

No presente trabalho, o estudo do caso de Portugal mostra-nos que a convergência ocorreu, de forma bastante evidente, nos indicadores de resultado (taxas de escolarização ou de qualificação/diplomação) e também nos indicadores de *input* (designadamente os relativos ao financiamento da educação) e que não aconteceu, ou ocorreu de forma menos evidente, no caso dos indicadores de processo (como os rácios alunos/professor, ou alunos/turma ou o tempo de ensino dos professores). Considerando, como Jakobi e Telteman (2011), que os indicadores de resultado e de *input* estão mais associados a políticas de nível macro dirigidas a objetivos gerais e formais e os indicadores de processo e funcionamento estão mais associados às políticas de nível micro, mais orientadas para a implementação, podemos concluir que a convergência das políticas terá ocorrido nas primeiras e não nas segundas, dado que estas estão mais sujeitas às circunstâncias locais e conjunturais, à intervenção e influência dos *stakeholders* e até de outras áreas da política pública, o que as torna mais diversificadas e também mais irregulares.

A estabilização dos indicadores utilizados pela OCDE não pode deixar de ser associada à resolução do problema que subsistia no quadro da comparabilidade: os resultados de aprendizagem. Com o sistema de indicadores baseado na recolha de informação produzida pelos diferentes países, os resultados de aprendizagem mostravam dificuldades de

comparação dado que cada país utiliza diferentes mecanismos e instrumentos para a avaliação e monitorização dos mesmos.

A resolução de tal problema originou o PISA, o qual, do ponto de vista técnico, se filia na tradição de outros testes internacionais como o TIMMS e o PIRLS, embora apresentando duas diferenças essenciais: a primeira é o facto de não se centrar no currículo escolar mas sim nas competências necessárias à vida real (*life skills*) e a segunda é a sua orientação para a política pública (*policy orientation*). Na verdade, o PISA não é só um teste de avaliação de competências porque recolhe e trata muita informação contextual, quer relativa aos alunos quer às escolas e às famílias. E também não é só um instrumento de investigação porque contém recomendações e orientações de política como ponto-chave.

Com o PISA, a OCDE expande enormemente a sua capacidade de ação como ator internacional na política pública de educação e consequentemente a sua influência sobre os diversos países, fixando *standards* e *benchmarks* e criando assim uma pressão acrescida no sentido da convergência de políticas. Com o PISA, a OCDE, além de reforçar muito os mecanismos de comparabilidade, aumenta, também, as condições de visibilidade e escrutínio dos resultados da educação nos diversos países e a associação destes às respetivas políticas públicas, não só através do conhecimento direto dos decisores e dos especialistas, mas também através da crescente difusão mediática dos resultados e da discussão pública da sua relação com aquelas políticas.

Alguns autores mostraram, como vimos, um significativo impacto do PISA nas políticas públicas de educação de certos países, através do estudo da presença do PISA nos *media* e da análise de conteúdo das notícias sobre o mesmo.

Também o estudo que fizemos para o caso português nos leva a concluir por um progressivo impacto, com o crescimento do número de notícias de 2001 para 2012, mas com especial relevo para o PISA 2009 relativamente às anteriores edições. Por outro lado, e em linha com outra pesquisa realizada considerando os casos da Alemanha, Finlândia, Reino Unido e França, o conteúdo dos artigos apresenta um olhar de sentido negativo sobre os resultados, de forma inequívoca para as primeiras três edições (2000, 2003 e 2006), mas inverte radicalmente esse sentido no respeitante à edição de 2009, sobre a qual a grande maioria dos artigos apresenta uma apreciação positiva face dos resultados.

O estudo mostra ainda que, também em Portugal, nos *media* analisados se encontra uma forte relação entre o PISA e a política pública de educação, seja através da associação aos

atores políticos seja através da associação a medidas de política tanto de natureza concreta e presentes na agenda política como de natureza mais geral e orientadas para a mudança.

Com o PISA, a OCDE consolida uma nova forma de ação no quadro da sua influência sobre as políticas públicas de educação, iniciada com o projeto INES. Esta forma de ação, em vez de se basear na intervenção junto de cada país, como aconteceu nas fases anteriores, assenta na comparabilidade dos resultados e na monitorização dos sistemas educativos através dela. Com esta comparabilidade e monitorização, a OCDE alarga o fórum de análise das políticas públicas de educação, passando do espaço de relação com cada governo, para o espaço de relação, numa primeira fase, com os especialistas e os investigadores e, progressivamente, com o público dos vários países. Estando presente no espaço político institucional, no espaço técnico e científico e no próprio espaço público e apresentando-se como *pivot* da monitorização dos sistemas educativos, a OCDE reforça enormemente a sua influência no quadro quer da construção quer da implementação quer da avaliação das políticas públicas de educação.

Em Portugal, a influência da OCDE, através dos instrumentos assentes nos indicadores, é clara e tem uma tradução na convergência dos indicadores de resultados e de *input* – e das políticas macro que lhe estão associadas – e acentuando-se com um impacto progressivo do PISA e da sua evidente associação às políticas públicas de educação, como mostra a análise dos *media*.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES FINAIS

A transnacionalização das políticas públicas, a educação e a OCDE

Num tempo de intensa globalização assume especial relevância o estudo das condições, dos processos e dos efeitos da transnacionalização das políticas públicas. Hoje existe, pois, um largo número de abordagens e teorizações que procuram dar sentido e inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, num mundo cada vez mais caracterizado pela incerteza e complexidade dos aspetos que exigem regulação e pela interdependência dos Estados, assumindo o conhecimento, assim, um papel destacado.

Para designar, caracterizar e explicar tais processos desenvolveram-se conceitos e teorias como a “difusão” (*policy diffusion*) (Elkins and Simmons, 2005; Simmons, Dobbin e Garret, 2006), a “transferência” (*policy transfer*) (Dolowitz and Marsh, 1996, 2000) que abordam as evidências e as causas das semelhanças das políticas públicas em países diferentes, ou como a “convergência” (*policy convergence*) (Bennet, 1991; Holzinger e Knill, 2005) que se aplica quando as políticas se tornam progressivamente semelhantes ao longo do tempo.

Os mecanismos de construção e desenvolvimento dos processos de transferência podem ser de diferente natureza e ter fundamentação diversa desde a aprendizagem (*lesson drawing*), ao condicionamento ou mesmo à ação coerciva (*coercion*) (Dolowitz e Marsh, 2000). Os processos de difusão podem interpretar-se num quadro teórico mais construtivista quando assumem uma forma de “socialização” ou “emulação” e apresentam uma racionalidade mais normativa e orientada para a legitimação, ou num quadro mais racionalista quando assumem a forma de “aprendizagem” ou de “avaliação” e apresentam uma racionalidade mais instrumental e orientada para a utilidade (Heinze, 2011). Também a convergência pode ocorrer segundo formas e tipos diversos. Assim pode assumir formas que vão desde a imposição à resolução independente de problemas, passando pela harmonização, a concorrência e a pressão internacional (Holzinger e Knill, 2005). A convergência pode também respeitar à diminuição da variação de políticas entre países (tipo σ), à aproximação dos países mais atrasados aos mais avançados (tipo β), à aproximação de vários países a uma

determinada política (tipo γ) ou a aproximação de um país a um modelo exemplar (tipo δ) (Knill, 2005).

Nas políticas de educação o estudo da transnacionalização cruza-se com o estudo da origem dos sistemas educativos modernos. Uma das primeiras explicações globais sobre a origem e consolidação dos sistemas educativos modernos foi apresentada por Margaret Archer em 1979, a partir da análise da evolução dos sistemas de quatro países europeus: França, Rússia, Dinamarca e Inglaterra (Archer, 1979). A partir de uma perspectiva sociológica, Archer coloca os atores sociais, mais do que as estruturas impessoais, como a economia ou o Estado, na origem das mudanças conducentes à consolidação dos sistemas educativos. Para a autora, o processo de mudança, em termos políticos, é resultado do conflito entre grupos de atores sociais com diferentes acessos às fontes de poder.

Para outros autores como Green (1994) há uma completa imbricação entre a construção dos sistemas educativos e a formação do Estado-nação e dos seus três referenciais sociopolíticos: nacionalidade, soberania e cidadania. Por sua vez, Soysal e Srang (1989), num estudo sobre a origem dos sistemas educativos em 17 países concluíram que as características do Estado – como a riqueza ou a soberania – tinham pouco efeito nas leis e nas taxas de escolarização, mas a interação entre o Estado, a Igreja e alguns grupos sociais constituiu um determinante crítico para a forma que esses sistemas tomaram.

Com a mais recente onda de globalização do final do século XX, assume particular acuidade a reflexão dos efeitos dessa globalização nas dinâmicas dos sistemas educativos e nas políticas públicas dos Estados, quer do ponto de vista endógeno, quer do ponto de vista da transnacionalização das mesmas, face à multiplicação dos níveis de poder entre o local e o global.

No final do século passado e no início deste, consolidaram-se duas visões da relação entre globalização e educação, cujos principais mentores são John Meyer e Roger Dale, e que o segundo designou por “*Cultura Educacional Mundial Comum*” (CEMC) e “*Agenda Global Estruturada para a Educação*” (AGEE). Ambas as abordagens assentam na existência e desenvolvimento de intensos processos de transnacionalização das políticas educativas. Para a AGEE a construção das políticas educativas deriva do modo como os Estados-nação se confrontam com os problemas, a partir dos quais se constitui a agenda do Estado e de todas as partes componentes da sociedade capitalista, incluindo a educação (Dale, 2001). Para os “institucionalistas mundiais” da CEMC a

construção das políticas de educação deriva de um conjunto supranacional de ideias, normas e valores que enformam as respostas nacionais, e nos quais se considera a educação como um bem geral (Meyer e Kamens, 1992). Assim as semelhanças entre os sistemas educativos são muito mais impressivas do que as respectivas diferenças, podendo referir-se até a emergência de um sistema educativo mundial (Meyer, 2000).

Nos processos de transnacionalização das políticas públicas e designadamente da educação assumem particular relevo as organizações internacionais. Estas atuam de modos diversos porque a natureza do respetivo mandato determina o tipo dos seus instrumentos de ação na transnacionalização (difusão, transferência ou convergência) das políticas públicas. Assim, a ação dessas organizações pode assumir várias formas que vão desde a consolidação de ideias por difusão discursiva, à prescrição de comportamentos pela definição de *standards* e *benchmarks*, passando pela transferência de recursos, pela coordenação e vigilância de atividades e pelo apoio e assistência técnica às estruturas dos países (Jakobi, 2009). Esses mecanismos de ação podem assumir uma dimensão mais coerciva ou mais voluntária, no que é habitualmente referido na literatura como mecanismos “*hard*” (de natureza mais coerciva) e mecanismos “*soft*” (de natureza mais voluntária).

Podemos distinguir, desde logo, as organizações cujos mandatos contemplam expressamente funções regulatórias, como a União Europeia (UE) ou a Organização Mundial do Comércio (OMC), de outras em que tal função não está presente originalmente nos respetivos mandatos, como a UNESCO ou a OCDE, e ainda de outras em que tais funções estão dependentes de um quadro contratual específico com os Estados, como o Banco Mundial ou o FMI.

A OCDE não tendo funções regulatórias nem capacidade legal, nem tendo outros instrumentos coercivos como o financiamento aos estados, teve, no entanto, uma ação significativa no âmbito da difusão, transferência e convergência de políticas, ao longo de toda a sua história. Essa ação tem, na educação, especial relevância desde o início dos anos 60. Tal deve-se à adoção pela organização do conceito de capital humano, o que tornou a questão educativa incontornável no âmbito das políticas de desenvolvimento económico que eram o alvo principal da ação da OCDE. Hoje parece irrefutável a afirmação de que a OCDE tem constituído, desde a sua fundação, uma instituição com significativa influência na construção, regulação e avaliação das políticas públicas de educação (e diversas outras) dos países membros e até de diversos outros.

A forma como se exerce a influência da organização constitui, pois, um interessante objeto de estudo. Desde logo é relevante assinalar que a organização não tem capacidade legal sobre os seus membros. Por outro lado, também não possui instrumentos significativos de financiamento a programas de assistência. Assim, parecem afastadas as análises e explicações baseadas em mecanismos coercivos, sejam eles de natureza legal ou normativa sejam de natureza financeira. Restam, pois, os argumentos assentes no conhecimento, reputação e persuasão como mostram alguns estudos sobre a sua ação publicados no final do século XX e início do século XXI (Papadopoulos, 1994; Henry et al., 2001; Rinne et al., 2004).

Assim, até aos anos 90, a OCDE baseou a sua ação no uso de instrumentos como os exames de política nacional e os exames temáticos sendo os primeiros relativos a um só país e os segundos cobrindo um determinado tema em diversos países. A participação nestes exames é voluntária e depende de acordo entre os países e a OCDE. Começam com um relatório nacional feito pelo país, que é lido por uma comissão de avaliação composta por três a seis peritos designados pela OCDE, incluindo um representante do secretariado da organização, sendo os restantes membros externos à organização, usualmente professores universitários ou investigadores ou funcionários de alto nível da administração pública. A comissão realiza, em seguida, uma visita de trabalho ao país em questão e elabora um relatório e um conjunto de questões que são depois discutidos numa reunião (*confrontation meeting*) entre representantes da OCDE e do país em avaliação e os membros da comissão, resultando daí a publicação de um relatório final contendo todas as peças do processo.

No período que decorre do início dos anos 60 até à década de 90 identificam-se pelo menos duas fases da ação da organização, abrangendo a primeira a década de 60 e o início dos anos 70, sendo caracterizada por uma ênfase nas teorias do capital humano e na igualdade de oportunidades e promovendo uma expansão acelerada dos sistemas educativos, que Papadopoulos (1994) designou mesmo como “a idade de ouro do crescimento do ensino”. Após a crise mundial de 1973/75, teve lugar uma nova fase de ação, a qual se caracterizou por maior empenho na resposta aos problemas económicos e sociais causados pela reestruturação dos países industrializados, pela promoção da transição da escola para a vida ativa e pela melhoria da qualidade da educação e expansão das oportunidades educativas.

A partir da década de 90, teve lugar na OCDE um trabalho de construção, compilação e divulgação de indicadores (*International Indicators and Evaluation of*

Educational Systems – INES), o qual iria ter grande importância na orientação da ação da organização e nas políticas públicas de educação dos países, designadamente através dos relatórios anuais *Education at a Glance*, iniciando-se então uma nova fase de ação da organização, marcada pela produção e utilização de indicadores educativos que vieram introduzir uma dimensão de comparabilidade entre os países. Esta mudança viria a mostrar-se de consequências radicais para a ação e para a influência da organização nas políticas de educação dos países, potenciando e acentuando enormemente os efeitos de coordenação e convergência. Alguns autores referem mesmo que tal constitui um novo e poderoso paradigma da construção das políticas públicas, que designam de “governança por números” (Nóvoa e Yariv-Marshall, 2003; Grek, 2009).

Esta nova forma de ação é reforçada com o aparecimento do PISA, que ao assegurar condições de comparabilidade dos resultados educativos, influencia uma orientação para os resultados, das políticas de educação dos países. Assim, com o PISA, não só se consolida a produção de dados como mecanismo de *governance*, como se reforça tal abordagem com a definição de *standards* e *benchmarks*, acentuando-se uma estratégia que vai para além da vigilância de execução e da coordenação de atividades e inclui já funções de prescrição de comportamento. Tais mecanismos reforçam muito a influência da OCDE na construção das políticas públicas de educação dos países e acentuam os processos de convergência (Knill, 2005) não só dos tipos σ e δ já referidos, mas também dos tipos β (aproximação dos países mais atrasados aos mais avançados) e γ (aproximação dos países a uma determinada política).

A organização do estudo

Neste trabalho pretendemos analisar a influência da OCDE nas políticas públicas de educação em Portugal. As nossas questões de partida foram pois as seguintes:

- 1- Quando e como ocorreu a ação da OCDE no âmbito das políticas de educação em Portugal?
- 2- Quais os mecanismos e instrumentos utilizados nessa ação?
- 3- Quais os efeitos dessa ação nas políticas públicas de educação em Portugal?

Para o efeito baseámos a organização da nossa abordagem no modelo de ação da OCDE como ator político internacional, definido por Martens e Jacobi (2010), que considera três dimensões para efeito de análise: as condições, os mecanismos e os efeitos nas políticas. Nas condições podem considerar-se três variáveis essenciais: os

atores externos, a dinâmica interna e as condições políticas. Os mecanismos utilizados podem ser a produção de ideias, a avaliação de políticas e a produção de dados e os efeitos podem expressar-se em mudanças, coordenação e/ou convergência de políticas.

O período estudado corresponde ao período de construção do sistema educativo português contemporâneo, caracterizado pela democratização do acesso e do sucesso escolares (ainda que em menor profundidade neste caso) e que, do ponto de vista formal e legal, é delimitado, no seu início, pela extensão da escolaridade obrigatória para quatro anos (DL nº 40 964, de 31/12/56, para os homens e DL nº 42 994, de 28/5/60, para as mulheres) e no seu final, pela extensão dessa mesma escolaridade para 12 anos (Lei nº 85/2009, de 27/08). Nesse período considerámos três fases, cada uma caracterizada pela utilização de um mecanismo específico. Para cada fase analisámos as condições e o contexto da ação, quer do ponto de vista da situação portuguesa, quer do ponto de vista da situação da própria OCDE. Analisámos igualmente a natureza, o conteúdo e a aplicação dos mecanismos e instrumentos utilizados pela organização na sua ação em Portugal e por fim os efeitos através da relação com as mudanças e/ou a convergência das políticas.

Nas duas primeiras fases, o estudo foi essencialmente documental e as fontes principais utilizadas foram os relatórios da própria organização, bem como relatórios oficiais portugueses, com relevo para o relatório do Projeto Regional do Mediterrâneo e os relatórios do Exame da Política Nacional de Educação de 1983. Estas fontes foram complementadas por diversos outros relatórios técnicos, quer da OCDE, quer de Portugal, quer ainda de outras organizações internacionais como a UNESCO e o Banco Mundial e também por outros documentos de política como os Planos de Fomento, discursos e intervenções dos ministros da educação Leite Pinto, Veiga Simão e José Augusto Seabra e diversos diplomas legislativos e normativos. As fontes estatísticas foram as estatísticas da educação, compiladas no relatório “*50 anos de Estatísticas de Educação*” editado pelo Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação do Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estatística, complementado pelo relatório “Evolução do Sistema de Ensino 1960/61 – 1973/74” da Secretaria-Geral do Ministério da Educação.

O estudo da terceira fase assumiu uma diferente metodologia de análise empírica, sendo, numa primeira parte, utilizadas medidas estatísticas descritivas e inferenciais para análise da convergência de Portugal e da OCDE em três conjuntos de indicadores educacionais constantes do relatório *Education at a Glance* e numa segunda parte foi

realizada uma análise de conteúdo, com apoio de *software* informático apropriado, das notícias publicadas sobre o programa PISA, entre 2001 e 2012, em três órgãos de comunicação social escrita.

O PRM e a mudança de paradigma

A OECE foi fundada em 1948, na segunda conferência de Paris, com a missão de coordenar a ajuda financeira americana aos países europeus no âmbito do Plano Marshall, proposto por George Marshall, secretário de Estado norte-americano. Na sua missão, a OECE tinha como objetivo promover o desenvolvimento das economias europeias e o pleno aproveitamento das potencialidades das mesmas, de forma a aumentar a produção e a restaurar e manter a sua estabilidade. Em 1961, na conferência de Washington, a OECE passa a designar-se OCDE e adota as teorias do capital humano no enquadramento da sua ação no desenvolvimento económico e social. A conferência concluiu que a educação não era só um serviço público essencial, mas também um investimento e que, portanto, o alargamento, ao maior número possível de indivíduos, de mais e melhor educação era não só desejável em si mesmo mas era também um dos mais importantes fatores de crescimento económico.

A organização adota assim uma mais intensa intervenção no âmbito das políticas de educação, tendo já começado a realizar, a partir do final dos anos 50, exames à política educativa dos Estados-membros.

Portugal, apesar de ter visto recusada, em 1946, a sua entrada na Organização das Nações Unidas, foi convidado para participar, em 1947 em Paris, na conferência económica de preparação do Plano Marshall, que criou a OECE, a qual veio a integrar como membro fundador.

Na área da educação, o país tinha chegado ao pós-guerra com um sistema educativo incipiente, resultante das reformas do ministro Carneiro Pacheco, na sequência da chegada de Salazar ao poder e da aprovação da constituição de 1933. O ensino infantil oficial havia sido extinto, a escolaridade obrigatória reduzida a três anos e as escolas do magistério primário encerradas. Na escola do Estado Novo pontificava, pois, o princípio de que cada um devia ser educado de acordo com o seu estatuto social, de forma a evitar desencadear novas expectativas sociais e minimizando os efeitos de uma hipotética utilização do capital escolar como fator de mobilidade social. Com o final da guerra e o aparecimento de novas preocupações com o desenvolvimento económico, começam a

acentuar-se as pressões de modernização sobre o país e, apesar de não haver alterações significativas no regime e na situação política, também em Portugal começou a ser dada mais atenção ao ensino e designadamente ao ensino técnico, na linha de preocupações da maioria dos países com a preparação de profissionais para a recuperação da economia. Assim, em 1947, foi aprovada uma reforma daquele ensino e iniciada a construção de novos edifícios para novas escolas, que se prolongou pelas duas décadas seguintes. Ainda assim, em 1950/51 a taxa de escolarização aos 8 anos era somente de 75,3% e aos 12 de 31,1% (OCDE, 1966) e a taxa de analfabetismo da população maior de 7 anos atingia 40% (Teodoro, 2001).

Em 1955, o engenheiro Francisco Leite Pinto assumiu o cargo de ministro da Educação. O novo ministro apresenta uma visão crítica do estado de desenvolvimento do país, face à situação dos outros países ocidentais, referenciando “o deplorável atraso” de Portugal comparado “aos países ocidentais que já construíram um mundo de abundância”. Leite Pinto começou por alargar, em 1956, para 4 anos a escolaridade obrigatória (Decreto-lei nº 40964 de 31 de Dezembro de 1956), ainda que, no âmbito dos condicionalismos da época, abrangendo inicialmente só os homens e só posteriormente as mulheres (Decreto-lei nº 42994 de 28 de Maio de 1960). Mas, face à situação de atraso educativo do país, como ele próprio definia, projetou, em 1959, um Plano de Fomento Cultural, que implicava um ambicioso investimento na educação e querendo aproximar-se das políticas que se desenvolviam nos outros países ocidentais, Leite Pinto estabeleceu conversações com a OECE/OCDE para a realização de um trabalho comum realizado por técnicos portugueses, mas acompanhado e avaliado por técnicos e especialistas da organização e com financiamento conjunto. O *timing* da proposta revelou-se perfeito. A OECE/OCDE tinha iniciado no ano de 1958/59, à semelhança do que já fazia para a política económica, a realização de exames anuais aos países para avaliação da situação do ensino científico e técnico, principal preocupação da organização nessa época. O exame a Portugal teve lugar no ano de 1959/60 o que se mostrou ser um contexto muito apropriado para a negociação e posterior aprovação da proposta de Leite Pinto.

No pedido do governo português, a OCDE viu uma grande oportunidade de uma ação influenciadora da definição das políticas públicas, no sentido da ligação entre a educação e o crescimento económico e, por extrapolação, o progresso social. Assim se compreende a decisão de alargamento do projeto a outros países que, à data, se encontravam em situação semelhante à portuguesa e que eram os países da corda do Mediterrâneo: Espanha, Grécia, Itália, Turquia e Jugoslávia, nascendo assim o Projecto

Regional do Mediterrâneo (PRM). Todos esses países, com exceção de algumas regiões ricas da Itália do Norte, apresentavam baixo rendimento *per capita*, elevada percentagem da população ativa na agricultura, falta de pessoal qualificado, baixas taxas de escolarização e carência de equipamentos escolares.

O objetivo central do PRM era o de fazer a previsão das necessidades escolares e dos respetivos impactos financeiros detalhados em cada um dos seis países face às necessidades de mão-de-obra, designadamente de natureza científica e técnica, em função do crescimento económico previsto até 1975 (OCDE, 1965). O Projecto Regional do Mediterrâneo foi pois o instrumento utilizado pela OCDE na sua ação difusora do novo paradigma do capital humano e da relação entre economia e educação, que tantas implicações viriam a ter nas políticas públicas, designadamente na educação.

O diagnóstico do PRM da realidade educativa portuguesa foi arrasador: quase 90% da população ativa tinha menos que o ensino primário, tendo 67,2 % frequentado o mesmo sem o concluir e não tendo os restantes qualquer frequência escolar. Tais dados implicavam, de acordo com os autores “uma baixíssima produtividade do sistema escolar”.

Assim o relatório conclui pela necessidade de proceder a um forte alargamento do acesso aos vários níveis escolares (previsão de crescimento médio de 189% nos quinze anos seguintes, sendo de 1124% no 1º ciclo do ensino secundário e de 560% nos outros ciclos), devendo ocorrer o alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos em termos imediatos e para 8 a partir de 1970.

Mas, para além do acesso, o relatório diagnostica ainda com maior gravidade a “produtividade” do sistema escolar, ou seja, os efeitos da repetência e do abandono escolares, tendo concluído que por cada 100 alunos que frequentavam a 4ª classe, somente 70% a concluíam, 18 entravam no ensino secundário, 5 o completavam e 2 obtinham um diploma universitário, não deixando de analisar as gravíssimas consequências económicas e financeiras da repetência. Assim consideravam que a melhoria, neste caso, teria que ser ainda mais intensa, devendo o número de diplomados dos diversos níveis crescer em média 289% nos 15 anos seguintes.

Mas, o relatório não deixava de corajosamente identificar as causas socioeconómicas do problema, sublinhando que eram os mais pobres os que eram atingidos pelo insucesso e pelo abandono e apontando a gratuitidade como medida necessária à melhoria da igualdade de oportunidades. Mas, o relatório identificava também a necessidade de correção de graves deficiências de funcionamento do sistema de ensino,

das quais vale a pena destacar a de reequacionar a natureza de barreiras de estanquicidade existentes como os múltiplos exames nos diversos níveis de ensino!

Parece não suscitar grandes dúvidas que a abordagem técnica e política (e até a linguagem) dos estudos e dos relatórios do PRM constitui uma mudança radical na história da educação portuguesa. Os relatórios do PRM mostram um enorme afastamento face às políticas de educação do Estado Novo, legitimam uma alteração radical no discurso educativo, mudam os referenciais das políticas e modificam a definição de prioridades. Consideramos, pois, que estamos perante uma inequívoca mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal. Ainda que os seus efeitos possam ter ocorrido de forma mais lenta do que noutros países, o novo paradigma, resultante do PRM e da ação da OCDE, vai consolidar-se, produzindo significativas transformações quer do ponto de vista da preparação das políticas (o planeamento educativo) e também da formulação das próprias políticas (a reforma Veiga Simão) quer nos resultados das mesmas (como a alargamento da escolaridade obrigatória, a valorização da educação e a expansão da procura).

O impacto do relatório nas políticas de educação nos anos imediatos não é muito intenso, levando até o coordenador da equipa, Alves Martins, a publicar em 1968 um artigo crítico relativamente à situação do ensino face às previsões e recomendações do PRM, mas, tiveram lugar, pelo menos, duas importantes medidas de política nele previstas e representativas da matriz de pensamento da OCDE: a criação do Gabinete de Estudos e Planeamento da Ação Educativa e o alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos.

A reforma Veiga Simão iniciada em 1970 constituirá o segundo e mais significativo momento da influência do PRM e do pensamento e ação da OCDE nas políticas de educação portuguesas, como prova o constante e intenso acompanhamento da reforma pela organização. Desde logo relevam os objetivos de melhoria da igualdade de oportunidades e de democratização do acesso, traduzidos na extensão da escolaridade obrigatória e unificada para oito anos, mas também na objetivação das condições de gratuitidade, da criação da ação social escolar, do alargamento do ensino secundário, da expansão do parque escolar e da estruturação da formação de professores no quadro destas alterações. Mas, releva também e talvez com igual importância a valorização da educação, traduzida na triplicação por Portugal das despesas de educação, quer na sua globalidade, quer nos custos por aluno. Valorização que encontra também expressão no IV Plano de Fomento, no qual, pela primeira vez e ao contrário dos anteriores, a

Educação merece um capítulo (o primeiro), definindo um largo conjunto de objetivos quantitativos e qualitativos e colocando-se num plano claramente prioritário no âmbito das políticas públicas.

Podemos pois concluir que o Projecto Regional do Mediterrâneo foi o instrumento utilizado pela OCDE na sua ação difusora do novo paradigma do capital humano e da relação entre economia e educação, que tantas implicações viria a ter nas políticas públicas, designadamente na educação. No caso português, os mecanismos de influência contidos no PRM são basicamente dois. Por um lado a produção de dados, numa análise estatística profunda que nunca tinha sido feita e que enfatiza as fortes debilidades do sistema educativo português, especialmente nas dimensões do acesso e do sucesso escolares, introduzindo assim uma dimensão de conhecimento na análise das políticas públicas de educação, até aí somente marcadas pela ideologia e pela crença. Por outro lado, a produção de ideias, no quadro das teorias do capital humano e das suas implicações na expansão do acesso mais alargado a níveis mais elevados de educação e da relação com o desenvolvimento económico.

Mas é hoje claro, também, que o PRM e a intervenção da OCDE estiveram não só no cerne de uma mudança de paradigma mas, iniciaram também um processo de convergência nas políticas públicas de educação. Tal processo teve lugar, desde logo, ao nível das ideias, com a adoção das teorias e dos princípios orientadores difundidos pela OCDE. Desses, destacamos a melhoria da igualdade de oportunidades na educação, porque foi o que teve consequências mais profundas nas políticas em Portugal e passou a ser uma presença constante na construção, implementação, análise e discussão das mesmas nos cinquenta anos seguintes e na configuração do atual sistema educativo.

Da incerteza à reforma

O contexto da segunda fase de ação da OCDE sobre a política educativa portuguesa é marcado pelas transformações ocorridas na sequência do 25 de Abril, as quais foram de grande profundidade política e social, mas nem sempre congruentes entre si e frequentemente contraditórias. A valorização social da educação, iniciada com a reforma Veiga Simão, intensificou-se com consequências no constante crescimento da procura, o que foi aumentando a pressão sobre as estruturas educativas. Por outro lado, as pulsões e reivindicações igualitárias resultantes da revolução concorreram igualmente para o crescimento da pressão sobre as políticas públicas e a organização das estruturas e das

respostas educativas. A extensão do tronco comum de escolaridade, através da unificação do então primeiro ciclo do ensino secundário, aparece assim como consequência natural, aliás na continuidade dos trabalhos para a extensão para oito anos, da escolaridade obrigatória da reforma Veiga Simão, pelo que é menos compreensível a simultânea decisão, em 1975 (através da circular 12/75) de não dar continuidade a tal extensão, mantendo os seis anos estabelecidos em 1965. Todavia, a unificação do então primeiro ciclo do ensino secundário, associada à extinção das então *escolas técnicas comerciais e industriais*, acabam por criar as condições para o total desaparecimento do ensino técnico e profissional do sistema educativo num processo que veio a ser designado por *licealização* do ensino secundário.

Assim o país entra na década de 80 com a mais curta escolaridade obrigatória da Europa e com um ensino secundário totalmente licealizado e sem qualquer ensino de caráter técnico ou profissional.

A orientação política após o 25 de Abril e, designadamente, após o II Governo Provisório alterou de forma significativa o tipo e a intensidade das relações entre Portugal e a OCDE, até pelo apoio que esta tinha dado à reforma Veiga Simão, entretanto abandonada, visto que para o novo poder apresentava uma orientação meritocrática e identificada com “modelos propostos por organizações internacionais como a OCDE, não servindo os interesses das classes trabalhadoras” e transformando a “escola no patamar da fábrica” (Hespanha em Raiz e Utopia, 1979: 63). Assim a presença e intervenção da OCDE vai esbater-se e iniciar-se a intervenção de outras agências internacionais. A primeira é a UNESCO que irá produzir em 1975 um relatório sobre a política educativa portuguesa cujas recomendações fundamentais eram as seguintes (UNESCO, 1982):

- Um ano de ensino pré-primário;
- Nove anos de ensino de base (dos quais quatro de ensino primário e cinco de ensino médio, mas sem referência à duração da escolaridade obrigatória), comportando os dois últimos uma iniciação tecnológica; no final do ensino de base (idade teórica: 15 anos), existiria um primeiro patamar de orientação que ofereceria duas vias: a aprendizagem e o ensino secundário;
- Dois anos de ensino secundário, no fim dos quais um segundo patamar de orientação ofereceria três vias: depois de um ano de serviço cívico, formação profissional (2º grau), formação de técnicos em dois anos e ensino superior;

- Três anos de ensino superior curto ou cinco anos de ensino superior longo, conforme os casos.

Já com os governos constitucionais em funções ocorre a intervenção do Banco Mundial, na sequência do pedido de ajuda de Portugal face à situação económica e financeira do país. No campo da educação, o Banco veio a apresentar dois relatórios (World Bank, 1977, 1978) anunciando, em maio de 1978, a aprovação de um empréstimo para um projeto educativo em Portugal. Esse projeto específico dirigia-se à iniciação de programas de formação de técnicos, à introdução da formação profissional para os jovens que abandonavam a escola, programas de atualização da formação de professores e expansão da formação em administração. Mas, em concreto, a intervenção do Banco Mundial viria a centrar-se, quer do ponto de vista financeiro quer do ponto de vista técnico, no apoio à criação e desenvolvimento do ensino superior politécnico, que viria a ser institucionalizado pelo Decreto-Lei nº 427-B/77 (como “ensino superior de curta duração”), seguido pela Lei nº 61/78 e pelo Decreto-Lei nº 513-T/79, no qual se incluía a criação das Escolas Superiores de Educação, substituindo as Escolas do Magistério Primário e sucedendo às malogradas Escolas Normais Superiores da reforma Veiga Simão.

A OCDE atravessava também, nesta altura, alguma incerteza na definição de políticas de educação apropriadas à nova situação decorrente, por um lado, da recessão mundial de 1973/75, que, entre outros aspetos teve impacto na diminuição da procura social da educação e, por outro, da acentuada quebra demográfica dos países ocidentais. Tal situação conduziu, naturalmente, a OCDE à procura da definição de uma nova estratégia para a política de educação, para o que realizou, pela primeira vez em outubro de 1978, uma Conferência Ministerial sobre Educação. A mesma conduziu a duas conclusões essenciais. A primeira era a de que a queda das taxas de natalidade induzia uma redução dos efetivos da escolaridade obrigatória, o que se traduziria, em termos de recursos, em excedentes de professores e capacidades escolares. Seria, pois, uma boa oportunidade para tomar medidas de melhoria da qualidade geral dos sistemas, designadamente no crescimento do pré-escolar, na luta contra o insucesso escolar e no apoio aos alunos socialmente desfavorecidos e aos portadores de deficiência. A segunda conclusão respeitava à escolaridade pós-obrigatória onde, devido às fracas expectativas de emprego, seria de esperar um crescimento da procura. Esta procura orientar-se-ia mais para as vias técnicas e profissionais, tornando-se prioritária a oferta de programas de formação dessa natureza e de medidas de melhoria na inserção na vida ativa.

A incerteza sobre as políticas públicas que existia em todo o espaço da OCDE tinha especial expressão em Portugal, onde, aos fatores internacionais acresciam os derivados da transição política portuguesa e das inevitáveis contradições, omissões e dificuldades desse processo. Tal contexto leva o governo português a pedir à OCDE, em 1979, a realização de um Exame à política educativa, partindo do reconhecimento da capacidade da organização neste âmbito, face às outras agências internacionais cuja intervenção também já ocorrera. Portugal acabava a década de 70 e iniciava a de 80 com a escolaridade obrigatória mais curta da Europa e com um sistema de ensino secundário unificado numa via de formação geral orientada para o prosseguimento de estudos no ensino superior, mas com este incapaz de responder, de forma minimamente eficiente, a esse crescimento da procura. O pedido de exame à política educativa, pela OCDE, não pode, pois, deixar de entender-se como uma procura de orientação para a resolução do emaranhado de problemas resultante daquela situação.

O exame à política educativa portuguesa adotou o formato típico dos exames de política realizados pela OCDE, que nos anos imediatamente anteriores tinham abrangido outros países e ocorreu no final de 1982/83, vindo a ser publicado em 1984 (OCDE, 1984).

Os efeitos do exame da política nacional de educação pela OCDE em 1983 têm sido quase sempre associados somente à reforma do ministro José Augusto Seabra, que criou os cursos técnico-profissionais no ensino secundário. Mas, analisando de forma mais atenta as medidas de política educativa tomadas durante os anos que se seguiram, identificamos um conjunto significativo que consta do exame citado. De entre elas, podemos referir:

- A introdução dos cursos técnico-profissionais no ensino secundário, que veio a ser conhecida por “reforma Seabra” e que originou um percurso de reorganização do ensino secundário, designadamente com a criação e desenvolvimento de uma via de ensino técnico e profissional, a qual irá, no entanto, demorar mais de duas décadas a estabilizar, sucedendo-se a criação dos cursos tecnológicos, a criação das escolas e cursos profissionais, a reforma do ensino secundário e, por fim, a generalização dos cursos profissionais nas escolas secundárias a partir de 2005;

- A delegação nos Municípios da gestão do parque escolar e dos equipamentos escolares afetos ao 1º ciclo do ensino básico e à educação pré-escolar e, posteriormente, a tentativa de racionalização da rede escolar nas zonas rurais com o encerramento das escolas com poucos alunos e mais recentemente com a criação de centros escolares de

maior dimensão, a criação das escolas básicas integradas, dos agrupamentos escolares e o reforço da delegação nos municípios da gestão da rede e do parque escolar.

- A Lei de Bases do Sistema Educativo e o alargamento para nove anos da escolaridade obrigatória;

- A reforma orgânica do Ministério da Educação com a criação das Direções Regionais de Educação;

- A definição do regime de autonomia e de administração das escolas;

- A reorganização da formação inicial e em serviço de professores, através das Escolas Superiores de Educação, visando a consolidação da profissionalização da docência e a aproximação dos requisitos de formação e qualificação dos professores dos diversos níveis e áreas de ensino;

- A reorganização do sistema de recrutamento de professores;

- A aprovação do estatuto da carreira docente assente numa carreira única, justificada na aproximação das condições de formação e qualificação;

- A reorganização da educação de adultos;

- A organização do regime da educação especial, com o objetivo de integração das crianças com necessidades educativas especiais nas escolas de ensino regular.

Com a aprovação da lei de bases do sistema educativo e a agenda de reforma que se lhe seguiu consolidaram-se aqueles eixos das políticas públicas de educação portuguesas, funcionando como âncoras dessas políticas para os sucessivos governos, cuja agenda vai estar marcada por tais questões de forma continuada, até à primeira década do século XXI, através de medidas legislativas que se mostraram estruturantes, ao longo de quase três décadas.

Os efeitos do Exame e da ação da OCDE são assim muito importantes, porque se inserem e têm impacto significativo num processo de procura e estabilização dos eixos estruturantes da política pública de educação portuguesa, que acabam por encontrar sistematização na lei de bases de 1986. Seria inadequado e insuficientemente evidente dizer que esta lei é uma consequência do Exame, até porque as primeiras tentativas de elaboração e aprovação de tal lei são anteriores ao citado exame e o texto final resultou de influências diversificadas como foi referido. Mas, como se verifica na análise que produzimos, muitos dos problemas e grande parte das propostas do relatório encontram resposta na lei e na agenda de reforma que se seguiu.

Estabilização e convergência

A terceira fase da influência da OCDE na educação portuguesa é caracterizada, por um lado, pela estabilização da política educativa portuguesa em torno dos eixos estruturantes já referidos, a qual, à medida que produzia soluções mais estáveis nos aspetos de funcionamento do sistema, foi colocando mais à vista as questões associadas aos resultados escolares e à equidade e eficiência da educação. Assim as taxas de escolarização a partir dos 14 anos continuavam a mostrar crescimentos insatisfatórios e o insucesso escolar, traduzido em elevadíssimas em taxas de repetência e de desistência, com valores superiores a 20% no ensino básico e a 35% no secundário.

Haviam-se estabilizado os temas centrais da agenda de política de educação para o final do século, centrada na consolidação da estrutura do sistema definida naquela lei mas, com o aparecimento a um novo nível de importância e impacto das questões relacionadas com os resultados escolares e da relação destes com a organização e funcionamento da escola e dos sistemas educativos, vai acrescentar-se, progressivamente, a essa agenda de consolidação, uma estratégia de convergência com os resultados dos outros países desenvolvidos.

Como já referimos, também a nível internacional, e designadamente no seio da OCDE, a preocupação com os resultados escolares e com a eficiência, e também com a equidade dos sistemas escolares, assumia posição relevante na agenda. Assim, a OCDE desenvolveu, no final dos anos 80 e início dos anos 90, um projecto (*INES – International Indicators of Education Systems*) tendo em vista a definição de indicadores que permitissem a comparação entre os diversos países, os quais são regularmente publicados no relatório *Education at a Glance*. Em 1989, a OCDE lançou o INES definindo um conjunto de indicadores com o objetivo de avaliar a eficiência dos sistemas escolares, e vir a estabelecer *standards* e referenciar *benchmarkings*. Tal constituiu uma alteração radical dos instrumentos e mecanismos de ação da organização. Até aí a ação da OCDE privilegiava a avaliação de políticas com a intervenção direta em cada país através de instrumentos como os exames de política nacional e os exames temáticos. Com a aprovação do projeto INES o cerne da ação da organização passou a ser a produção de dados comparativos e os seus instrumentos passaram a ser o EAG e depois o PISA. Com um conjunto de indicadores estável, assentes na comparabilidade e associados às políticas e facilitando o escrutínio quer por decisores quer por especialistas quer pelos *media* quer pela própria opinião pública, a

OCDE cria um contexto adequado não apenas à promoção das mudanças das políticas, mas também à convergência das mesmas entre os diversos países.

Com a produção organizada e sistemática de dados comparativos a OCDE passa a dispor de um poderoso mecanismo de monitorização dos sistemas e das políticas públicas de educação dos países. Assim, a influência da sua ação não vai confinar-se aos efeitos de mudança em cada país, mas vai dirigir-se a um efeito de convergência entre os vários países. A “média da OCDE” passa a constituir um referencial central tido em conta pelos diversos países na definição das políticas e as políticas dos países com melhores resultados passam a ser olhadas, estudadas e frequentemente emuladas pelos outros países,

Com o EAG e principalmente com o PISA a OCDE expande enormemente a sua capacidade de ação como ator internacional na política pública de educação e consequentemente a sua influência sobre os diversos países, fixando *standards* e *benchmarks* e criando assim uma pressão acrescida no sentido da convergência de políticas. Tal situação é alavancada com o PISA dado o impacto público e mediático dos resultados, o que é facilitado pelos *rankings* produzidos e que, por isso mesmo, não deixam também de ser objeto de crítica de alguns atores.

Portugal não deixa obviamente de ser influenciado por esta ação da organização e durante os últimos vinte anos, assiste-se a uma convergência dos indicadores, ao mesmo tempo, que cresce o impacto público e o impacto nas políticas daquela ação. A convergência verificada é especialmente relevante nos indicadores de *input*, ou seja nos recursos alocados às políticas públicas de educação (despesa em educação, custos por aluno e remunerações dos professores) e nos resultados do sistema, ou seja nas taxas de escolarização e qualificação. Tal convergência não se verifica, no entanto, nos indicadores de processo ou funcionamento, como os rácios alunos/professor ou alunos/turma ou o tempo curricular ou de ensino, o que pode ser explicado pelo facto destes indicadores estarem associados a políticas de implementação, as quais se mostram mais sujeitas às circunstâncias locais e conjunturais, à intervenção e influência dos *stakeholders* e até de outras áreas da política pública, o que lhes confere maior variação e irregularidade.

A pressão e influência sobre as políticas no sentido da convergência vieram a aumentar com o PISA, que introduziu a dimensão da comparabilidade dos resultados escolares e que, com a produção de *rankings* dos países, veio incrementar significativamente a mediatização dos resultados obtidos. Com o PISA, a OCDE, além

de reforçar muito os mecanismos de comparabilidade, aumenta, também, as condições de visibilidade e escrutínio dos resultados da educação nos diversos países e a associação destes às respetivas políticas públicas, não só através do conhecimento direto dos decisores e dos especialistas, mas também através da crescente difusão mediática dos resultados e da discussão pública da sua relação com aquelas políticas.

Também o estudo do caso português nos permite concluir nesse sentido. A presença do PISA nos *media* portugueses estudados tem aumentado. As notícias sobre o PISA associam os resultados a medidas de política (tomadas ou a tomar), especialmente nos casos das edições de 2003 e 2009 (que obtiveram resultados bem diferentes) o que nos leva a concluir que a acentuação da perceção da negatividade ou da positividade dos resultados obtidos induz ainda mais fortemente o estabelecimento de relações com as políticas de educação. As medidas de política mais associadas aos resultados do PISA são, por um lado, as relativas a casos concretos presentes na agenda política, quer como causas quer como ações de promoção de melhorias, e, por outro, as relativas a orientações gerais ou conjuntos de medidas orientadas para uma mudança ou “reforma” de carater mais global.

Novas questões de investigação

Podemos pois concluir que as políticas públicas que estiveram presentes na construção do sistema educativo português nos últimos cinquenta anos tiveram uma significativa influência da OCDE, designadamente na mudança para uma escola mais democratizada e equitativa, na definição e consolidação de um sistema educativo mais estruturado e universal e na convergência de políticas para a melhoria dos resultados educativos. O caso português é, pois, um exemplo claro da influência da OCDE nas políticas públicas de educação, ao longo da sua história.

Os modos e instrumentos usados pela OCDE ao longo do tempo foram diversos, como a produção de ideias, a produção de dados e a avaliação de políticas, associados a mecanismos de coordenação e de assistência técnica. Mas, a difusão ou a transferência de políticas assim geradas, esteve sempre associada a mecanismos de racionalidade e voluntariedade e não de imposição ou coação. Essa será, porventura uma das razões que levaram à consolidação desse papel de influência da OCDE, mas, a reconhecida capacidade e competência técnica, muito assente na revisão por pares utilizada de forma sistemática, também contribuíram fortemente para a sua aceitação quer na comunidade

científica e técnica, quer no mundo político, transformando-a na organização internacional mais influente nas políticas públicas de educação dos países mais desenvolvidos e com crescente influência em muitos outros.

O PISA ao assumir-se hoje como o mais significativo instrumento de avaliação dos resultados educativos a nível mundial e ao alargar ao espaço público mediático a avaliação das políticas públicas de educação, constitui um poderoso instrumento de ação da OCDE no sentido da transnacionalização daquelas políticas e de pressão para a convergência.

Tal questão traz, no entanto, novas questões para a análise. Onde nos poderá conduzir essa convergência? Estaremos a caminho de uma homogeneização dos sistemas educativos? Na Europa a dúvida assume maior pertinência ainda, tendo em conta a ação da União Europeia, que, no campo educativo se intensificou após Maastricht e principalmente após Bolonha. Que efeitos imprevistos pode ter tal convergência? Por outro lado, a Europa, e não só, atravessa um período de crise económica e social, em que um dos efeitos é o constante crescimento do desemprego jovem e qualificado. A persistência desta situação que efeitos pode provocar na (des) valorização social da educação?

Por outro lado, a situação portuguesa também coloca novas questões. Verifica-se uma convergência de Portugal com a média da OCDE nos indicadores de *input* e de resultados, mas não se verifica nos indicadores de funcionamento. Quais os fatores que provocam tal efeito? Por outro lado se os indicadores de funcionamento não convergem, mas ainda assim os resultados tendem a convergir, qual a relação que afinal existe entre eles? Ou não haverá relação? Qual afinal a relação entre *input*, funcionamento e resultados que as políticas devem ter em conta?

Quer estes quer os aspetos relacionados com a convergência europeia e no contexto da própria OCDE configuram a necessidade de continuação de uma agenda de investigação nas políticas públicas de educação cujo prosseguimento se torna indispensável.

Com a escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade parece completar-se um ciclo de 50 anos da educação portuguesa, em que foi construído o atual sistema educativo. Neste estudo tentámos desenhar um gráfico em que um dos eixos é a ação da OCDE e outro as políticas públicas de educação portuguesas e traçar uma linha de regressão das evidências encontradas. Cremos que essa linha ficou com um traçado razoavelmente nítido, permitindo-nos concluir por uma visão incrementalista das

políticas de educação durante esse ciclo. É, aliás, essa visão que nos permite referenciar a existência de um ciclo. A mudança de paradigma iniciou-se com o PRM, mas este perdurou até hoje. É por isso que a própria linguagem do PRM se mostra, afinal, tão atual e tão próxima, apesar das enormes diferenças da realidade e do contexto em que foi produzida com a realidade envolvente da recente extensão da escolaridade obrigatória.

BIBLIOGRAFIA

FONTES

Relatórios da OCDE

- Hollister, R. (1967), *Évaluation technique de la première phase du Projet Régional Méditerranéen*. Paris, OCDE.
- OCDE (1965), *Le Projet Régional Méditerranéen: Six pays en quête d'un plan. Récite d'une expérience*, Paris, OCDE.
- OCDE (1966), *Le Projet Régional Méditerranéen – Portugal*, Paris, OCDE
- OCDE (1984), *Exames das políticas nacionais de educação – Portugal*, Lisboa, GEP-ME.
- OECD (1993), *Education at a Glance, OECD Indicators 1993*, Paris, OECD.
- OECD (1995), *Education at a Glance, OECD Indicators 1995*, Paris, OECD.
- OECD (1996), *Education at a Glance, OECD Indicators 1996*, Paris, OECD.
- OECD (1997), *Education at a Glance, OECD Indicators 1997*, Paris, OECD.
- OECD (1998), *Education at a Glance, OECD Indicators 1998*, Paris, OECD.
- OECD (2000), *Education at a Glance, OECD Indicators 2000*, Paris, OECD.
- OECD (2001), *Education at a Glance, OECD Indicators 2001*, Paris, OECD.
- OECD (2002), *Education at a Glance, OECD Indicators 2002*, Paris, OECD.
- OECD (2003), *Education at a Glance, OECD Indicators 2003*, Paris, OECD.
- OECD (2004), *Education at a Glance, OECD Indicators 2004*, Paris, OECD.
- OECD (2005), *Education at a Glance, OECD Indicators 2005*, Paris, OECD.
- OECD (2006), *Education at a Glance, OECD Indicators 2006*, Paris, OECD.
- OECD (2007), *Education at a Glance, OECD Indicators 2007*, Paris, OECD.
- OECD (2008), *Education at a Glance, OECD Indicators 2008*, Paris, OECD.
- OECD (2009), *Education at a Glance. OECD Indicators 2009*. Paris: OECD
- OECD (2010), “*PISA 2009 Results*”, disponível em:
www.oecd.org/edu/pisa/2009
- OECD (2010), *Education at a Glance. OECD Indicators 2010*, Paris, OECD.
- OECD (2011), *Education at a Glance, OECD Indicators 2011*, Paris, OECD.
- OECD (2012), *Education at a Glance, OECD Indicators 2012*, Paris, OECD.
- OECD (2013), *Education at a Glance, OECD Indicators 2013*, Paris, OECD.
- Van Gendt, Rien (1973), *Implementação da Reforma Educativa Portuguesa até 1980 – Identificação dos problemas principais*, Programa de Assistência Técnica para Portugal – Projeto nº (73) 13, Paris, OCDE-CERI.

Relatórios Nacionais

- Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1988), *Proposta global de reforma*, Lisboa, Ministério da Educação.

- Conselho Nacional de Educação (2010), “*Estado da Educação 2010*”, Lisboa, CNE
- Conselho Nacional de Educação (2011), “*Estado da Educação 2011*”, Lisboa, CNE.
- Conselho Nacional de Educação (2012), “*Estado da Educação – 2012*”, Lisboa, CNE
- Cruz, M. Braga da, Alberto R. Dias, João Formosinho, J. Bairrão Ruivo, J. Seabra Perera, J.J. Cordeiro Tavares (1988), “A situação do professor em Portugal – Relatório da comissão criada pelo Despacho nº 114/ME/88 do Ministro da Educação”, *Análise Social*, XXIV (103-104), pp. 1187-1293.
- Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação - ME/Instituto Nacional de Estatística (2009), *50 anos de estatísticas da educação. Vol. I, II e III*, Lisboa, GEPE-Ministério da Educação.
- Ministério da Educação e da Investigação Científica – Secretaria-Geral (1975), *Evolução do Sistema de Ensino – 1960/61 a 1973/74*, Lisboa, Ministério da Educação e da Investigação Científica.
- Ministério da Educação (1983), *Exames das políticas nacionais de educação pela OCDE – Relatório Nacional de Portugal*, Lisboa, ME.
- Ministério da Educação Nacional – Gabinete de Planeamento e Acção Educativa (1966), *Trabalhos preparatórios do Estatuto da Educação Nacional*, vol. 1, Lisboa, MEN – GEPAE.
- Ministério da Educação, Investigação e Cultura (1976), *Reestruturação do ensino secundário. Lançamento do 8º ano de escolaridade*, Lisboa, MEIC.
- Projecto Regional do Mediterrâneo (1963), *Análise Quantitativa da Estrutura Escolar Portuguesa (1950 - 1959)*, Lisboa, Instituto de Alta Cultura/Centro de Estudos de Estatística Económica.
- Projecto Regional do Mediterrâneo (1964), *Evolução da Estrutura Escolar Portuguesa (Metrópole). Previsão para 1975*, Lisboa, Instituto de Alta Cultura/Centro de Estudos de Estatística Económica.

Documentos políticos de planeamento

- Portugal – Presidência do Conselho (1953), *I Plano de Fomento*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- Portugal – Presidência do Conselho (1959), *II Plano de Fomento*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- Portugal – Presidência do Conselho (1964), *Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967*, vol. I. Lisboa, Imprensa Nacional.
- Portugal – Presidência do Conselho (1974), *IV Plano de Fomento*, Lisboa, Imprensa Nacional.

Outros relatórios internacionais

UNESCO (1982), *Para uma política da educação em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte.

World Bank (1974), *Sector Working Paper* (Education), Washington DC, World Bank.

World Bank (1977), *Report on Portugal*, Washington DC, World Bank.

World Bank (1978), *Education Project, Republic of Portugal - Staff Appraisal Report. Report nº 1807-P*, Washington DC, World Bank.

Discursos e Intervenções de Ministros da Educação

Pinto, F. Leite (1963), *A Educação no espaço português*, Lisboa: Editorial Inquérito.

Pinto, F. Leite (1966), *Da instrução pública à educação nacional*, Lisboa, Edições Panorama.

Seabra, José Augusto (1983), *Uma política para a educação*, Lisboa, Ministério da Educação.

Seabra, José Augusto (1984), Discurso do Ministro da Educação, In *Exame da Política Educativa de Portugal pela OCDE*, GEP-ME, 13-20.

Simão, J. Veiga (1970), “A educação deve, mais do que nunca, assentar em bases profundamente humanas e livres”, *Boletim do Gabinete de Estudos e Planeamento*, 2, (3), 9-13.

Simão, J. Veiga (1972), *Uma revolução pacífica*, Lisboa, Ministério da Educação Nacional.

Simão, J. Veiga (1973), *Democratização do ensino – Sonho de ontem, lei de hoje, força de amanhã*, Lisboa, Ministério da Educação Nacional

Pareceres e propostas

Câmara Corporativa (1973), Parecer nº 50/X, *Diário das Sessões*, nº 238, 2º suplemento, 17 março de 1973.

Conselho Nacional de Educação (1991). Parecer nº 1/91: Medidas de apoio às escolas isoladas e aos professores deslocados

Ministério da Educação Nacional (1971), *Projecto do Sistema Escolar*, Lisboa, Ministério da Educação Nacional

Proposta de Lei 315/I de 28 de Abril de 1980 (proposta de lei de bases do sistema educativo)

Jornais e revistas

Diário de Notícias (Janeiro de 2001 a Dezembro 2012)

Expresso (Janeiro 2001 a Dezembro 2012)

Observador (1973), Fogo sobre a reforma do ensino superior, *Observador*, nº 111, 30 de Março de 1973, pp. 21- 26.

Visão (Janeiro 2001 a Dezembro 2012)

LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS NORMATIVOS

Leis

Lei nº 5/73 de 25 de Julho (bases da reforma do sistema educativo)

Lei nº 61/78 de 28 de Julho (ratifica a criação do ensino superior de curta duração)

Lei nº 159/99 de 18 de Setembro (competências dos órgãos dos municípios e das freguesias)

Lei nº 46/86 de 14 de Outubro (lei de bases do sistema educativo)

Lei nº 85/2009 de 27 de Agosto (extensão da escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade e universalização da educação pré-escolar aos 5 anos de idade)

Decretos-lei

Decreto-lei nº 38968 de 27 de Outubro de 1952 (cria o Plano de Educação Popular)

Decreto-lei 40964 de 31 de Dezembro de 1956 (alarga a escolaridade obrigatória para os rapazes para 4 anos)

Decreto-lei nº 42994 de 28 de Maio de 1960 (alarga a escolaridade obrigatória de 4 anos às raparigas)

Decreto-lei nº 45910 de 9 de Julho de 1964 (alargamento da escolaridade obrigatória para 6 anos)

Decreto-Lei n.º 46136, de 31 de Dezembro de 1964 (criação da Telescola)

Decreto-Lei n.º 47480 de 2 de Janeiro de 1967 (criação do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário)

Decreto-lei nº 46156 de 16 de Janeiro de 1965 (criação do GEPAE)

Decreto-lei nº 48572 de 9 de Setembro de 1968 (Estatuto do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário)

Decreto-lei nº 178/71 de 30 de Abril (criação do Instituto de Ação Social Escolar)

Decreto-lei nº 443/71 de 23 de Outubro (criação dos Ramos de Formação Educacional nas Faculdades de Ciências)

Decreto-lei nº 402/73 de 11 de Agosto (criação das Escolas Normais Superiores e dos Institutos Politécnicos)

Decreto-lei nº 524/73 de 13 de Outubro (gratuidade da escolaridade obrigatória de oito anos)

Decreto-lei nº 203/74 de 15 de Maio (lei orgânica do II Governo Provisório)

Decreto-lei 427-B/77 de 14 de Outubro (cria o ensino superior de curta duração)

Decreto-lei nº 491/77 de 23 de Novembro (cria o Ano Propedêutico)

Decreto-lei nº 80/78 de 27 de Abril (determina que todos os estabelecimentos de ensino secundário passam a designar-se escolas secundárias)

Decreto-lei nº 513-T/79 de 26 de Dezembro (define a rede de estabelecimentos de ensino superior politécnico)

Decreto-lei nº 240/80 de 19 de Julho (cria o 12º ano de escolaridade)

Decreto-lei nº 580/80 de 31 de Dezembro (regulamenta a profissionalização em exercício dos professores dos ensinos preparatório e secundário)

Decreto-lei nº 77/84 de 8 de Março (define as competências da administração central e local em matéria de investimentos)

Decreto-lei nº 299/84 de 5 de Setembro (organização e financiamento dos transportes escolares)

Decreto-lei nº 399-A/84 de 28 de Dezembro (transfere competências de ação social escolar para os municípios)

Decreto-lei nº 405/86 de 8 de Dezembro (regula o processo de profissionalização em serviço dos professores dos ensinos preparatório e secundário)

Decreto-lei nº 35/88 de 4 de Fevereiro (cria os quadros de vinculação dos professores do ensino primário e educadores de infância)

Decreto-lei nº 26/89 de 21 de Janeiro (cria as escolas profissionais)

Decreto-lei nº 286/89 de 29 de Agosto (aprova a reforma curricular dos ensinos básico e secundário)

Decreto-lei nº 344/89 de 11 de Outubro (aprova o ordenamento jurídico da formação de professores)

Decreto-lei nº 409/89 de 18 de Novembro (aprova a estrutura da carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário)

Decreto-lei nº 139-A/90 de 28 de Abril (aprova o estatuto da carreira do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário)

Decreto-lei nº 70/93 de 10 de Março (estabelece o regime de funcionamento das escolas profissionais)

Decreto-lei nº 4/98 de 8 de Janeiro (estabelece o regime de criação e funcionamento das escolas e cursos profissionais)

Decreto-lei nº 115-A/98 de 4 de Maio (aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos escolares)

Decreto-lei nº 7/2003 de 15 de Janeiro (cria os conselhos municipais de educação e as cartas educativas municipais)

Decreto-lei nº 74/2004 de 26 de Março (aprova a reforma do ensino secundário)

Decreto-lei nº 43/2007 de 22 de Fevereiro (aprova o regime jurídico das habilitações profissionais para a docência)

Decreto-lei nº 144/2008 de 28 de Julho (transfere competências para os municípios em matéria de educação)

Resoluções do Conselho de Ministros

Resolução do Conselho de Ministros nº 8/86, DR de 22/01/86 (cria a Comissão de Reforma do Sistema Educativo)

Resolução do Conselho de Ministros de 10/12/1987, DR de 21/1/1988 (aprova o Programa Interministerial de Promoção do Sucesso Educativo)

Portarias

Portaria nº 23217 de 10 de Fevereiro de 1968 (criação na Telescola dos cursos de professores do ensino preparatório)

Portaria nº 352/86 de 8 de Julho (regulamenta os cursos de educadores de infância e professores do ensino básico nas escolas superiores de educação)

Portaria 550-C/2004 de 21 de Maio (estabelece a organização dos cursos profissionais no ensino secundário)

Despachos Normativos

Despacho Normativo nº 140-A/78 de 22 de Junho (estabelece a organização do ensino secundário)

Despacho Normativo nº 194-A/83 de 21 de Outubro (cria os cursos técnico-profissionais no ensino secundário)

Despacho Normativo nº 98-A/92, DR de 20/06/92 (aprova o sistema de avaliação dos alunos do ensino básico)

Despacho Normativo nº 338/93, DR de 21/10/93 (aprova o regime de avaliação dos alunos do ensino secundário e reintroduz os exames)

Despacho Normativo nº 27/97, DR de 2/06/97 (cria os agrupamentos de escolas)

Despachos

Despacho do Ministro da Educação e Investigação Científica de 1 de Agosto de 1975 (DR de 27/08/75) (determina as escolas nas quais funcionará o 7º ano de escolaridade unificado)

Despacho nº 243/76 de 12 Agosto (suspende a disciplina de Ciências Sociais no ensino secundário unificado e substitui-a pela de História)
Despacho Conjunto nº 19/SERE/SEAM/90 de 6 de Março (DR de 15/05/90) (cria as escolas básicas integradas em regime de experiência)
Despacho nº 162/ME/91 de 9 de Setembro (DR de 23/10/91) (aprova o sistema de avaliação dos alunos nos ensinos básico e secundário)
Despacho 14758/2004 de 30 de Junho (DR de 23/07/2004) (define o funcionamento dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas)
Despacho nº 12591/2006, DR de 16/06/2006 (cria as atividades de desenvolvimento curricular no 1º ciclo)

Circulares

Circular 1/75 de 19 de Junho do Ministério da Educação (lançamento do 7º ano de escolaridade)
Circular 3/75 de 26 de Junho do Ministério da Educação (objetivos do 7º ano de escolaridade)
Circular 12/75 de 1 de Setembro do Ministério da Educação (determina que o 7º ano de escolaridade já não constitui escolaridade obrigatória)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, Ray (2011). *“Comments on Kreiner 2011: Is the Foundation under PISA solid? A critical look at the scaling model underlying international comparisons of student attainment”*, disponível em:
www.oecd.org/pisa/47681954.pdf
- Adick, Christel (1993). “El enfoque de sistemas mundiales en educación comparada”, em Jurgen Schriewer e Francesc Pedró (eds), *Manual de Educación Comparada: Teorias, Investigaciones, Perspectivas*, Vol. II, pp. 387-421, Barcelona, PPU.
- Afonso, Almerindo (2001), “Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional”, *Educação e Sociedade*, XXII, 75, pp.15-32.
- Afonso, Natércio e Estela Costa (2009), “A influência do PISA na decisão política em Portugal: o caso das políticas educativas do XVII Governo constitucional português”, *Sísifo*, 10, pp. 53-64.
- Afonso, Natércio e Estela Costa (2009), *“Use and circulation of OCDE’s ‘Program for International Student Assessment’ (PISA) in Portugal”*, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Lisboa.

- Ambrósio, Teresa (1985), Aspirações sociais e políticas de educação, *Análise Social*, XXI (87,88,89), 1023-1039.
- Antunes, Fátima (1998), *Políticas Educativas para Portugal, anos 80-90 – O debate acerca do ensino profissional na escola pública*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Antunes, Fátima (2004), “Globalização, europeização e especificidade educativa portuguesa: a estruturação global de uma inovação nacional”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70, pp.101-125.
- Antunes, Fátima. (2005), “Globalização e europeização das políticas educativas”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, pp.125-143.
- Archer, Margaret (1979), *Social Origins of Educational Systems*, London, Sage Publications.
- Azevedo, Joaquim (1988a), “Dificuldades de implantação social do ensino técnico em Portugal”, em *La sociologie et les nouveaux défis de la modernisation* - Porto: Association Internationale des Sociologues de Langue Française, Secção de Sociologia da Faculdade de Letras do Porto, pp.105-118.
- Azevedo, Joaquim (1988b), *Avaliação da experiência pedagógica do ensino técnico-profissional (relatório final)*, Lisboa, Direcção-Geral do Ensino Secundário.
- Azevedo, Joaquim (2007). *Sistema educativo mundial – Ensaio sobre a regulação transnacional da educação*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, Joaquim (2009), “Escolas profissionais 1989-2009: As oportunidades e os riscos de uma inovação educacional que viajou da margem para o centro”, em Joaquim Azevedo (org.), *O ensino profissional: analisar o passado e olhar o futuro*. Porto, Universidade Católica Portuguesa, pp.13-47.
- Baird, Jo-Anne, Talia Isaacs, Sandra Jonhson, Gordon Stobart, Guoxing Yu, Terra Sprague e Richard Daugherty (2011), *Policy effects of PISA*, Oxford University Centre for Educational Assessment.
- Ball, Stephen (1998), “Big policies/Small world: an introduction to international perspectives in education policy”, *Comparative Education*, 34 (2), pp. 119-130.
- Ball, Stephen (2001), “Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação”, *Currículo Sem Fronteiras*, 1 (2), pp. 99-116.
- Barroso, João (2003), “Organização e regulação dos ensinos básico e secundário em Portugal: sentidos de uma evolução”, *Educação e Sociedade*, 24 (82), pp.63-92.
- Barroso, João. (Ed.) (2006), *A regulação das políticas de educação: espaços, dinâmicas e actores*, Lisboa, Educa.
- Beadie, Nancy (2010), “Education, social capital and state formation in comparative historical perspective: preliminary investigations”, *Paedagogica*

- Historica: International Journal of the History of Education*, 46 (1-2), pp.15-32.
- Beech, Jason (2009), "A internacionalização das políticas educativas na América Latina", *Currículo Sem Fronteiras*, 9, (2), pp. 32-50.
- Benavente, Ana (1990), "Insucesso escolar no contexto português – abordagens, concepções e políticas", *Análise Social*, XXV (108-109), pp. 715-733.
- Benavente, Ana, Jean Campiche, Teresa Seabra e João Sebastião (1994), *Renunciar à escola. O abandono escolar no ensino básico*, Lisboa, Fim de Século.
- Bennet, Colin (1991), "Review article: what is policy convergence and what causes it?" *British Journal of Political Sciences*, 21, (2), pp. 215-233.
- Berényi, Eszter e Eszter Neumann (2009), "Competir com o PISA – recepção e tradução no discurso político húngaro", *Sisífo*, 10, pp. 41-52.
- Bernstein, Basil (1975). *Class, codes and control. Toward a theory of educational transmissions*. London: Routledge & Kegan.
- Bieber, Tonia e Kerstin Martens (2011), "The OECD PISA study as a soft power in education? Lessons from Switzerland and the US", *European Journal of Education*, 46, (1), pp. 101-116.
- Boli, John, Francisco Ramirez e John Meyer (1985), "Explaining the origins and expansion of mass education", *Comparative Education Review*, 29 (2), pp.145-170.
- Bordieu, Pierre e Jean-Claude Passeron (1970). *La reproduction. Eléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Editions du Minuit.
- Borer, Valérie e Martin Lawn (2013), "Governing education systems by shaping data: from the past to the present, from national to international perspectives", *European Education Research Journal*, 12 (1): 48-52.
- Bottani, Norbert (1996), "OECD international education indicators", *International Journal of Educational Research*, 25 (32) pp.79-288.
- Bottani, Norbert (2006), "La más bella del reino: el mundo de la educación en alerta com la llegada de un príncipe encantador", *Revista de Educación*, nº extraordinário, pp. 75-90.
- Braga, Michela, Daniela Cecchi e Elena Meschi (2013), "Educational policies in a long-run perspective", *Economic Policy*, 28, (73), pp. 45-100.
- Breakspear, Simon (2012), "The policy impact of PISA: An exploration of the normative effects of international benchmarking in school system performance", *OECD Education Working Papers*, 71, OECD, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9fdfqfrr28-en>
- Bulle, Nathalie (2011), "Comparing OECD educational models through the prism of PISA", *Comparative Education*, 47 (4), pp. 503-521.
- Campos, Ana (2011), *Novos rumos da educação no Estado Novo: influência da abertura da economia portuguesa no pós-II Guerra Mundial no sistema de*

- ensino português*, comunicação apresentada ao Encontro APHES, Faculdade de Economia, 18 e 19 de Novembro 2011, Coimbra.
- Capucha, Luís (coord.) (2009), *Mais escolaridade – realidade e ambição. Estudo preparatório do alargamento da escolaridade obrigatória*. Lisboa, Agência Nacional para a Qualificação.
- Carnoy, Martin (1999), *Globalization and educational reform: what planners need to know*, Paris, UNESCO.
- Carnoy, Martin e Diana Rhoten (2002), “What does globalization means to educational change? A comparative approach”, *Comparative Education Review*, 46 (1), pp. 1-9.
- Carvalho, Luís Miguel (coord.) (2011), *O espelho do perito: Inquéritos internacionais, conhecimento e política em educação – o caso do PISA*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.
- Carvalho, Rómulo de (1985,2000), *História do ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Catarino, Acácio (1968), “A apreciação técnica na OCDE do Projecto Regional do Mediterrâneo”, *Análise Social*, VII, 25-26, pp. 175-182.
- Coicaud, Jean-Marc e Jin Zhang (2011), “The OECD as a global data collection and policy analysis organization: some strengths and weaknesses”, *Global Policy*, 2 (3), pp. 312-317.
- Cunha, L. Veiga da (1981), “Prefácio”, em Maria Manuela Silva e Maria Isabel Tamen (coord.), *Sistema de ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Dale, Roger (2001), “Globalização e educação: demonstrando a existência de uma ‘cultura educacional mundial comum’ ou localizando uma ‘agenda globalmente estruturada para a educação’”? *Educação, Sociedade e Culturas*, 16, pp. 133-169.
- Dale, Roger (2008), “Construir a Europa através de um espaço europeu de educação”, *Revista Lusófona de Educação*, 11, pp. 13-30.
- Demeuse, Marc (2012), “Comparer les systèmes éducatifs européens: une entreprise complexe, mais indispensable pour mieux se comprendre”, *Diversité (Ville-Éducation-Intégration)*, 169, pp. 39-44.
- Demeuse, Marc (2012), “Les évaluations internationales et l’éducation comparée”, *Revue de Recherche Internationale et Comparative en Éducation*, 7, pp. 7-15.
- Demeuse, Marc, Marcel Crahay e Christian Monseur (2001). Efficiency and equity. In Walo Hutmacher, Douglas Cochrane e Norberto Bottani (Eds). *In pursuit of equity in education*. Dordrecht: Kluwer, 65-91.
- Dixon, Ruth, Christiane Arndt, Manuel Mullers, Jarmo Vakkuri, Kristiina Engblom-Pelkkala e Christopher Hood (2013), “A level for improvement or a magnet for blame? Press and political responses to international educational rankings in four EU countries”, *Public Administration*, 91 (2), pp. 484-505.

- Dobbin, Frank; Beth Simmons e Geoffrey Garrett, G. (2007). "The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition or learning?" *Annual Review of Sociology*, 33, pp. 449-472.
- Dobbins, Michael (2010), "Education policy in New Zealand – Successfully navigating the international market for education", em Kerstin Martens, Alexander Nigel, Michael Windzio e Ansgar Weymann (Eds), *Transformation of Education Policy*, Basingstoke, Palgrave.
- Dobbins, Michael e Kerstin Martens (2012), "Towards an education approach à la finlandaise? French education policy after PISA", *Journal of Education Policy*, 27 (1), pp. 23-43.
- Dolowitz, David e David Marsh (1996), "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature", *Political Studies*, XLIV, pp. 343-357.
- Dolowitz, David e David Marsh (2000), "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1) pp. 5-24.
- Duarte, Isabel (coord.) (2006), Estudo de avaliação e acompanhamento da reforma do ensino secundário. Segundo relatório, Outubro 2006, Lisboa. (policopiado).
- Dubet, François, Marie Duru-Bellat e Antoine Vérolet (2012), "As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas", *Sociologias*, 29, pp. 22-70.
- Egelund, Niels (2008), "The value of international comparative studies of achievement - a Danish perspective", *Assessment in Education: Principles, Policy & Practice*, 15 (3), pp. 245-251.
- Elkins, Zachary e Beth Simmons (2005), "On waves, clusters and diffusion: a conceptual framework", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, pp. 33-51.
- Ertl, Hubert (2006). "Educational standards and the changing discourse on education: the reception and consequences of the PISA study in Germany", *Oxford Review of Education*, 32 (5), pp. 619-634.
- Fernandes, Domingos (2000), *Revisão curricular do ensino secundário: cursos gerais e cursos tecnológicos*, Lisboa, Departamento do Ensino Secundário
- Fernandes, Domingos (2006), "Revisitando a revisão curricular (1997-2001): um contributo para pensar o futuro do ensino secundário", *Educação, Temas e Problemas*, 2, pp. 129-158.
- Fernandes, Domingos (2010), "Reflexões acerca das relações entre os estudos internacionais de avaliação das aprendizagens e as políticas educativas", em Ana Bettencourt, Manuel Miguéns e Glória Ramalho (Orgs), *Impacto das avaliações internacionais nos sistemas educativos*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, pp. 395-412.
- Fernandes, Domingos e Maria do Rosário Mendes (Orgs.) (1998), *O ensino secundário em debate: Projectar o futuro: políticas, currículos e práticas*, Lisboa, Departamento do Ensino Secundário.

- Fernandes, Domingos, Anabela Neves, Dulcineia Gil (1998), *O ensino secundário em debate: Reflexões de escolas e de professores*, Lisboa, Departamento do Ensino Secundário.
- Fernandes, Rogério (2006), “A reforma que teria sido e a reforma que foi. De 24 de Abril de 74 à Revolução dos cravos”, *Estudos do Século XX*, 6, pp. 225-238.
- Fernandes, António Sousa e João Formosinho (1987), “A influência dos fatores escolares”, em *Cadernos de Análise Social da Educação: O insucesso escolar em questão*, Braga, Universidade do Minho, pp. 29-34.
- Field, Simon, Malgorzata Kuczera e Beatriz Pont (2007), *No more failures – Ten steps to equity in education*, Paris: OECD.
- Figazollo, Laura (2009), *Impact of PISA 2006 on the education policy debate*, Education International, disponível em: http://www.eiie.org/en/websections/content_detail/3272.
- Formosinho, João (1986), Quatro modelos de formação de professores: o modelo empiricista, o modelo teoricista, o modelo compartimentado e o modelo integrado”, em *Colóquio Luso-Francês sobre as Ciências da Educação e a Formação de Professores*, Lisboa, Ministério da Educação – Gabinete de Estudos e Planeamento, pp. 82-106.
- Formosinho, João (1992), “Organizar a escola para o (in)sucesso educativo”, em Ferreira Alves e João Formosinho, *Contributos para uma outra prática educativa*, Porto, Edições Asa, pp. 17-39.
- Formosinho, João (1998), “O ensino primário: de ciclo único do ensino básico a ciclo intermédio da educação básica”, *Cadernos PEPT 2000*, 21, Ministério da Educação.
- Gaspar, Teresa (2003), *Políticas curriculares e democratização do ensino*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Gilardi, Fabrizio (2012), “Transnational diffusion: norms, ideas and policies”, em Walter Carlnaes, Thomas Risse e Beth Simmons (Eds), *Handbook of International Relations*, pp.453-477, Thousand Oakes, Sage.
- Goldstein, Harvey (2004), “International comparisons of student attainment: some issues arising from the PISA study”, *Assessment in Education*, 11 (3), pp. 319-330.
- Gomes, Rui (2001), “Genealogia do ensino secundário unificado: uma nova matriz social”, *Revista Portuguesa de Educação*, 14 (2), pp. 2-29.
- Good, T & Weinstein, R. (1992). As escolas marcam a diferença: evidências, críticas e novas perspectivas. In A. Nóvoa (Org), *As Organizações Escolares em Análise*. Lisboa: D. Quixote. 77-98.
- Grácio, Rui (1985), “Evolução política e sistema de ensino em Portugal: dos anos 60 aos anos 80”, em J. Evangelista Loureiro (coord.), *O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas*, Aveiro, Universidade de Aveiro, pp. 53-154

- Grácio, Rui (1986), *Política educativa como tecnologia social: as reformas do ensino técnico de 1948 a 1983*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Grácio, Rui (1995), *Obra completa, Vol. I e II*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Green, Andy (1994), "Education and state formation revisited", *Historical Studies in Education*, 6, (3), pp.1-17.
- Grek, Sotiria (2009), "Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe", *Journal of Education Policy*, 24 (1), pp. 23-37.
- Heichel, Stephan, Jessica Pape e Thomas Sommerer (2005), "Is there convergence in convergence research? An overview of empirical studies on policy convergence". *Journal of European Public Policy* 12 (5), pp. 817–840.
- Heinze, Torben (2011), *Mechanism-based thinking on policy diffusion – A review of current approaches in political science*, KFG Working Paper Series, nº 34, Freie Universität Berlin.
- Henriques, Luísa e Philippe Larédo (2012), "Policy-making in science policy: The 'OECD model' unveiled", *Research Policy*, 42, pp.801-816.
- Henry, Miriam; Bob Lingard; Faisal Rizvi e Sandra Taylor (2001), *The OECD, globalization and education policy*, Bingley, UK: Emerald Group.
- Herbaut, E. (2011). L'évaluation de l'équité scolaire: perspectives nationales et internationales. *Education & Formation*, 80, 53-60.
- Heyneman, Stephen (1993). "Quantity, quality and source". *Comparative Education Review*, 37, nº 1: 372-388.
- Holzinger, Katharina e Christoph Knill, (2005), "Causes and conditions of cross-national policy convergence", *Journal of European Public Policy*, 12 (5), pp. 775-796.
- Hufner, Klaus, John Meyer e Jens Naumann (1992). "Investigación sobre política educativa comparada: perspectiva de la sociedad mundial", *Revista de Educación*, 297, pp. 347-402.
- Hulme, Rob (2005), "Policy transfer and the internationalisation of social policy", *Social Policy and Society*, 4 (4), pp. 417-425.
- Instance, David (2011), "Education at OECD: recent themes and recommendations", *European Journal of Education*, 46 (1), pp. 87-100.
- Jakobi, Anja (2009), *International organizations and world society: studying global policy development in public policy*, TranState Working Paper nº 81, University of Bremen.
- Jakobi, Anja e Janna Teltemann (2011), "Convergence in education policy? A quantitative analysis of policy change and stability in OECD countries", *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 41 (5), pp. 579-595.
- Jakobi, Tobias, (2012), *Regulating regulation? The regulatory police of the OCDE*, Paper presented to the ECPR Standing Group on Regulation and Governance Conference, June 2012, Exeter.
- John, Peter (1999), *Analysing public policy*, London, Pinter.

- Justino, David et al. (2006), *A reforma do ensino secundário*, Porto, Porto Editora
- Justino, David (2013), “Origens sociais, expectativas, oportunidades e desempenho escolar em Portugal”, em Ana Matias Diogo e Fernando Diogo (orgs), *Desigualdades no sistema educativo. Percursos, tradições e contextos*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Kamens, David e Aaron Benavot (1992). “A comparative and historic analysis of mathematics and science curricula”, em John Meyer, David Kamens e Aaron Benavot (orgs), *School knowledge for the masses*, pp. 101-123, London, Falmer Press.
- Knill, Cristhoph (2005), “Cross-national policy convergence, concepts, approaches and explanatory factors”, *Journal of European Public Policy*, 12 (5), pp. 1-11.
- Kreiner, Svent (s/data), “*Is the foundation under PISA solid? A critical look at the scaling model underlying international comparisons of student attainment*”, Research report 11/1, University of Copenhagen, Department of Biostatistics, disponível em:
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CDcQFjAC&url=https%3A%2F%2Fifsv.sund.ku.dk%2Fbiostat%2Fbiostat_annualreport%2Fimages%2Fc%2Fca%2FResearchReport-2011-1.pdf&ei=fq6LUtydNISf7Ablj4DgDQ&usg=AFQjCNEsUS1CZ0qwmJpJzz1gOLtt1ITJFA&bvm=bv.56643336,d.ZGU
- Leibfried, Stephan e Kerstin Martens (2009), “PISA: Internacionalización de la política educativa. Cómo se llega de la política nacional a la OCDE?” *Profesorado – Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 13 (2), pp. 1-11.
- Leite, Carlinda e Fernandes, Preciosa (2012), Curricular Studies and their relation with the political agenda for Education, *Transnational Curriculum Inquiry*, 9 (2), pp. 35-49.
- Lemos, Valter (2013), “Políticas públicas de educação – equidade e sucesso escolar”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 73, pp. 151-169.
- Lemos, Valter, Anabela Neves, Cristina Campos, José M. Conceição e Vítor Alaíz (1992), *A nova avaliação da aprendizagem: o direito ao sucesso*, Lisboa, Texto Editora.
- Lindbloom, Charles (1979), “Still muddling, not yet through”, *Public Administration Review*, 39 (6), pp. 517-526.
- Lingard, Bob e Sotiria Grek (2007), *The OCDE, Indicators and PISA: An exploration of events and theoretical perspectives*, Working paper 2, ESRC/ESF Research Project on Fabricating Quality in Education.
- Marchesi, Álvaro (2006), “El informe PISA y la política educativa en España”, *Revista de Educación*, nº extraordinário, pp. 337-355.

- Marques, Fátima, Graça Aníbal, Vasco Graça e António Teodoro (2008) “A unionização das políticas educativas no contexto europeu”, *Revista Iberoamericana de Educação*, 48, pp. 93-110.
- Martens, Kerstin e Anja Jakobi (2010), “The OECD as an actor in international politics”, em Kerstin Martens e Anja Jakobi, *Mechanisms of OECD governance: international incentives for national policy making?*, pp. 1-25, Oxford: Oxford University Press.
- Martens, Kerstin e Dennis Niemann (2010), “Governance by comparison: how ratings & rankings impact national policy making in education”, *TranState Working Papers*, 139, disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/41595>
- Martens, Kerstin, Caroline Balzer, Reinhold Sackhman e Ansgar Weymann (2004), *Comparing governance of international organizations – The EU, the OECD and educational Policy*, Transtate Working Papers, nº 7, University of Bremen.
- Martins, C. Alves (1968), “Alguns aspectos do ensino em Portugal”, *Análise Social*, VI, 20-21, pp. 43-56.
- Melo, M. Benedita Portugal (2005), “Os circuitos da reflexividade mediatizada – apresentação de dados preliminares”, *Análise Social*, XL (176), pp. 595-617.
- Mendes, Madalena e Carla Galego (2009), “La regulación transnacional de las políticas educativas. El papel de los indicadores de comparación internacional en la construcción de una agenda global de educación”. In António Teodoro e A. Montané (Coord.). *Espejo Y Reflejo: Políticas Curriculares Y Evaluaciones Internacionales*. Valência: Editora Germânia, pp. 15-36.
- Meuret, Denis (2001). A system of equity indicators for educational systems. In Walo Hutmacher, Douglas Cochrane e Norberto Bottani (Eds), *In Pursuit of equity in education*. Dordrecht: Kluwer, pp. 93-111.
- Meyer, John (2000) “Globalização e currículo: problemas para a teoria em sociologia da educação”, em António Nóvoa e Jurgen Schriewer (eds), *A difusão mundial da escola*, pp. 15-32, Lisboa, Educa.
- Meyer, John (2000), “Globalization: sources and effects on national states and societies”, *International Sociology*, 15 (2), pp. 233-248.
- Meyer, John e David Kamens (1992), “Conclusion: accounting for a world curriculum”, em John Meyer, David Kamens e Aaron Benavot (orgs.), *School knowledge for the masses*, pp. 165-179, London, Falmer Press.
- Ministério da Educação (1997), *Desenvolver, consolidar, orientar: Documento orientador das políticas para o ensino secundário*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Miranda, Sacuntala de (1978), “Portugal e a OCDE. Expansão económica e planificação educativa” *Vértice*, XXXIV, Maio/Junho, pp. 317-333.
- Miranda, Sacuntala de (1981), “Portugal e o ocdeísmo”, *Análise Psicológica*, 2, (1), pp. 25-38.

- Mitter, Wolfgang (2010), "Rise and decline of education systems: a contribution to the history of the modern state", *Compare: a Journal of Comparative and International Education*, 34 (4), pp. 351-359.
- Mons, Nathalie (2007), "L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 14 pp. 409-423.
- Mons, Nathalie e Xavier Pons (2009), "A recepção do PISA em França – uma abordagem cognitiva do debate institucional (2001-2008)", *Sisífo*, 10, pp. 27-40.
- Moreira, António e José A. Pacheco (eds.) (2006), *Globalização e educação. Desafios para políticas e práticas*. Porto, Porto Editora.
- Mortimore, Peter (2009), "Alternative models for analyzing and representing countries' performance in PISA", Education International, disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ei-ie.org%2Fen%2Fwebsections%2Fcontent_detail%2F3272&ei=UaqLUsXzDe yf7gaw_4HQAQ&usg=AFQjCNGxwQNw8pC8se81xlebeXmsv2zVMA&bvm=bv.56643336,d.ZGU
- Moutsios, Stavros (2009), "The transnationalization of education policy-making: dominant institutions and policies", em Richard Desjardins e Kjell Rubenson, *Research of vs. research for education policy*, Saarbrücken, Germany, VDM, pp. 110-128.
- Nagel, Alexander-Kenneth, Kerstin Martens e Michael Windzio (2010), "Introduction – Education policy in transformation", em Kerstin Martens, Alexander-Kenneth Nagel, Michael Windzio e Ansgar Weymann (Eds), *Transformation of education policy*, Basinstoke, Palgrave-Macmillan, pp. 3-27.
- Neves, Cláudia (2008), "As organizações internacionais e a avaliação dos sistemas de educação e formação: análise crítica e comparativa", *Revista Europeia de Formação Profissional*, 45, pp. 78-98.
- Nóvoa, António (1998), "L'Europe et l'éducation: Analyse socio-historiques des politiques éducatives européennes", em Thyge Winther-Jensen (ed.), *Challenges to European Education: cultural values, national identities and global responsibilities*, Paris, Lang Peter Publishing, 1-43.
- Nóvoa, António (2000), "L' éducation comparée et les politiques éducatives dans l' espace européen", em Mina O'Dowd e Ingemar Fagerlind (eds.), *Mapping european comparative education perspective*, Stockholm, Stockholm University, The Institute of International Education, pp. 1-26.
- Nóvoa, António e Tali Yariv-Marshall (2003). "Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey?" *Comparative Education*, 39 (4), pp. 423-438.
- Oakes, Jeannie (1986). *Educational indicators: A guide for policy makers*. Santa Monica: The Rand Corporation.

- OCDE (1973), *Les indicateurs de résultat des systèmes d'enseignement*. Paris: OCDE.
- OCDE (1975), *Education et vie active dans la société moderne*, Paris, OCDE.
- OCDE (1977), *Politiques d'éducation et tendances*, Paris, OCDE.
- OCDE (1979), *Les politiques futures d'éducation et l'évolution économique et sociale*, Paris, OCDE.
- OCDE (1990), *L'enseignant aujourd'hui*, Paris, OCDE.
- OECD (1974), *Education in OECD Developing Countries*, Paris, OCDE
- OECD (1976), *Decision-making in educational systems; the experience in three OECD countries*, Paris, OECD.
- OECD (1980), *Educational Planning: an historical overview of OECD work*, Paris, OECD.
- OECD (1992), *The OECD International Education Indicators. A Framework for Analysis*. Paris: OECD.
- OECD (2000), *From Initial Education to Working Life*, Paris, OECD.
- OECD (2000), *Fourth General Assembly of the OECD Education Indicators Programme – The INES Compendium*, Tokyo, Japan, OECD.
- OECD (2000), *Measuring student knowledge and skills: The PISA 2000 assessment of reading, mathematics and science literacy*, Paris, OECD.
- OECD (2004), *Denmark: lessons from PISA 2000*, Paris: OECD.
- OECD (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, Paris, OECD.
- OECD (2006), *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, Paris, OECD
- OECD (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity*, Paris, OECD
- OECD (2008), *Improving School Leadership: Policy and Practice*, Paris, OECD.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Paris, OECD.
- OECD, (2009), *PISA 2009 Assessment Framework: Key Competencies in Reading, Mathematics and Science*, Paris, OECD
- OECD (2010), "Strong performers and successful reformers in education – Lessons from PISA for the United States", Paris, OECD.
- OECD (2010), *The High Cost of Low Educational Performance*, Paris, OECD.
- OECD (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, Paris: OECD.
- OECD (2012), *Education today 2013 – The OECD perspective*, Paris, OECD.
- OECD (2012), *Equity and Quality in Education*, Paris, OECD.
- OECD (2012), *Indicators of education systems*, Paris, OECD
- OECD (2012), *OECD work in education*, Paris, OECD.
- OECD (2012), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, Paris, OECD.
- OECD (2012), *Teaching Practices and Pedagogical Innovation: Evidence from Talis*, Paris: OECD.

- .Papadopoulos, George (1994), *L'OCDE face à l'éducation, 1960-1990*, Paris, OCDE.
- Papadopoulos, George, (2011), "The OECD approach to education in retrospect: 1960 -1990", *European Journal of Education*, 46, (1), pp. 85-86.
- Perrenoud, Philippe (1998), *L'évaluation des élèves. De la fabrication de l'excellence à la régulation des apprentissages*, Bruxelles, De Boeck
- Pires, Eurico Lemos (1987), *Lei de bases do sistema educativo - apresentação e comentários*, Porto, Asa Editora.
- Pires, Eurico Lemos (2000), *"Nos meandros do labirinto escolar"*, Oeiras, Celta Editora.
- Pires, Eurico Lemos et al. (1989), *O ensino básico em Portugal*, Porto, Edições Asa.
- Pires, Eurico Lemos, António S. Fernandes e João Formosinho (1991), *A construção social da educação escolar*, Rio Tinto, Edições Asa.
- Pons, Xavier (2011), "What do you really learn from PISA? The sociology of its reception in three European countries", *European Journal of Education*, 46 (4), pp. 540-548.
- Psacharopoulos, George (2007), *The Costs of School Failure. A Feasibility Study. Analytical Report for the European Commission. European Expert Network on Economics of Education*, European Commission, disponível em: http://www.eenee.de/portal/page/portal/EENEEContent/_IMPORT_TELECEN TRUM/DOCS/EENEE_AR2.pdf
- Radaelli, Claudio (2000), "Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy", *Governance: an international journal of policy and administration*, 13 (1), pp. 25-43.
- Radaelli, Claudio (2003), "The Europeanization of public policy", em Kevin Featherstone e Claudio Radaelli (Eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-56.
- Raiz e Utopia (1979), "Mesa Redonda: Educar em Portugal", *Raiz e Utopia*, 9/10, pp. 55-133.
- Ramirez, Francisco e Marc Ventresca (1992), "Building the institution of mass schooling: isomorphism in the modern world", em Bruce Fuller e Richard Robinson, *The political construction of education*, pp. 47-60, New York, Praeger.
- Rinne, Risto (2008) "The growing supranational impacts of the OECD and the EU on national education policies and the case of Finland", *Policy Futures in Education*, 6, (6), pp. 665-680.
- Rinne, Risto; Johanna Kallo e Sanna Hokka (2004), "Too eager to comply? OECD education policies and finnish response", *European Education Research Journal*, 3 (2), pp. 454-485.
- Rocha, Edgar (1984), "Crescimento económico em Portugal nos anos 1960-73: alteração estrutural e ajustamento da oferta à procura de trabalho", *Análise Social*, XX (84), pp. 621-644.

- Rodrigues, Liliana (2010), "O ensino técnico-profissional em Portugal", *Revista da Faculdade de Educação – Universidade do Estado do Mato Grosso*, VIII, 14, pp.13-34.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A escola pública pode fazer a diferença*, Coimbra, Almedina.
- Rollo, Fernanda (1994), *Portugal e o Plano Marshall*. Lisboa, Editorial Estampa
- Rosas, Fernando e José Brandão de Brito (coord.) (1996), *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. 1, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Rose, Richard (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, New Jersey, Chatham House.
- Sampaio, José Salvado (1980), *Portugal - A educação em números*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Santos, Boaventura (2001), "Os processos de globalização", em Boaventura S. Santos, *Globalização: fatalidade ou utopia?* pp. 31-106, Porto, Edições Afrontamento.
- Scheerens, Japp, Hans Luyten e Jan Van Ravens (Eds) (2011), *Perspectives on educational quality*, Dordrecht, Springer.
- Schriwer, Jurgén (1996) "Sistema mundial e redes de interrelación: La internacionalización de la educación e el papel de la investigación comparada" em Miguel Pereyra *et al.*, *Globalización e descentralización de los sistemas educativos*, pp. 17-58, Barcelona, Ed. Pomares-Corredor.
- Schultz, Theodore (1961), "Investment in human capital", *The American Economic Review*, 51 (1), pp. 1-17.
- Seller, Sam e Bob Lingard (2013), "The OECD and global governance in education, *Journal of Education Policy*", disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2013.779791>
- Silva, Júlio Montalvão, Augusto Santos Silva e J. Prostès da Fonseca (1996), *Avaliação do sistema das escolas profissionais*, Lisboa, Ministério da Educação.
- Silva, Maria Manuela e Maria Isabel Tamen (coord.) (1981), *Sistema de ensino em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Simão, J. Veiga (2008), *Educação em Mudança*. Comunicação apresentada ao Ciclo de Debates "Tempos de Transição: a política educacional, social e da saúde", Lisboa, 23 de Outubro de 2008.
- Simão, J. Veiga (2010), "A Reforma educativa dos anos 70 e o ensino técnico-profissional", *Revista AIPInformação*, Maio 2010.
- Simão, J. Veiga (2010), "Evolução da escolaridade obrigatória – Reforma educativa dos anos 70", *Revista AIPInformação*, Março 2010.
- Simmons, Beth; Frank Dobbin e Geoffrey Garrett, G. (2006), "The international diffusion of liberalism", *International Organization*, 60 (4), pp. 781-810.
- Soysal, Yasemin e David Strang (1989), "Construction of the first mass education systems in nineteenth-century in Europe", *Sociology of Education*, 62, pp. 277-288.

- Stoer, Stephen (1982), *Educação, estado e desenvolvimento em Portugal*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Stoer, Stephen (1983), "A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou "disfarce humanista?" *Análise Social*, XIX (77, 78. 79), pp. 793-822.
- Stoer, Stephen (1986), *Educação e mudança social em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- Stoer, Stephen (2002), "Educação e globalização: entre regulação e emancipação", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, pp. 33-45.
- Stoer, Stephen e Helena Araújo (1991), *Escola e aprendizagem para o trabalho num país da (semi)periferia europeia*, Lisboa, Escher.
- Stoer, Stephen, Alan Stoleroff e José Alberto Correia (1990), "O novo vocacionalismo na política educativa em Portugal e a reconstrução da lógica da acumulação" *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 29, pp. 11-53.
- Stoer, Stephen, Luísa Cortezão e José A. Correia (2001), *Transnacionalização da educação: da crise da educação à educação da crise*. Porto, Edições Afrontamento.
- Teodoro, António (1995), "Reforma educativa ou a legitimação do discurso sobre a prioridade educativa", *Educação, Sociedade e Culturas*, nº 4, pp. 49-70.
- Teodoro, António (2000), "O fim do isolacionismo. Da participação de Portugal no Plano Marshall ao Projecto Regional do Mediterrâneo", *Revista Lusófona de Humanidades e Tecnologias*, 3, pp. 48-54.
- Teodoro, António (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*, Porto, Edições Afrontamento.
- Teodoro, António (2002), *As políticas de educação em discurso directo*, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- Teodoro, António (2003), *Globalização e educação: políticas educacionais e novos modos de governação*, S. Paulo, Cortez Editora.
- The Prince's Trust (2007), *The Cost of Exclusion. Counting the Cost of Youth Disadvantage in the UK*, London, The Prince's Trust.
- Thomas, Sally e Harvey Goldstein (2008), "Educational comparative studies of achievement – re-examining issues and impact", *Assessment in Education*, 15, pp. 211-214.
- Vongalis-Macrow, Angelis (2009), "The simplicity of educational reforms: defining globalization and reframing educational policies during the 1990s", *International Journal of Educational Policies*, 3, (2), pp. 62-80.
- Waks, Leonard (2006), "Globalization, state transformation and educational restructuring: why post-modern diversity will prevail over standardization", *Studies in Philosophy and Education*, 25, pp. 403-424.

ISCTE-IUL

A influência da OCDE nas políticas públicas de
educação em Portugal

Anexos

ANEXO A

Para uma cronologia das políticas públicas de educação em Portugal (1960 -2010)

Nota: O quadro não pretende ser exaustivo referindo-se exclusivamente a áreas de política educativa que são analisadas mais aprofundadamente neste trabalho.

Cronologia (anos)	Bases da educação/ sistema educativo	Educação básica	Ensino secundário	Rede escolar	Pessoal docente
1956		DL 40 964 de 31/12/56 <ul style="list-style-type: none"> • Escolaridade obrigatória • Duração de 4 anos para os homens • Francisco Leite Pinto • Estado Novo (União Nacional) 			
1960		DL 42 994 de 28/5/60 <ul style="list-style-type: none"> • Escolaridade obrigatória • Extensão dos 4 anos às mulheres • Leite Pinto • Estado Novo (União Nacional) 			
1964	Projeto Regional do Mediterrâneo <ul style="list-style-type: none"> • Relatório OCDE (apresentação pública 2/4/64) 	DL 45 810 de 9/7/64 <ul style="list-style-type: none"> • Extensão da escolaridade obrigatória para 6 anos e criação do 			

1966	<ul style="list-style-type: none"> • Evolução do sistema escolar português • Leite Pinto • Estado Novo (União Nacional) <p>Projeto Estatuto Educação Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apresentação pública Dezembro 1966 • Carta orgânica do ensino • Galvão Teles • Estado Novo (União Nacional) 	<p>ensino primário complementar (5ª e 6ª classes)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Galvão Teles • Estado Novo (UN) <p>DL 46 136 de 31/12/64</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação da Telescola • Galvão Teles • Estado Novo (União Nacional) 			
1967		<p>DL 47 480 de 2/1/67</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação do Ciclo Preparatório do Ensino Secundário • Galvão Teles 			

1968		<ul style="list-style-type: none"> Estado Novo (UN) 		Portaria 23 600 de 9/9/68 <ul style="list-style-type: none"> Cria as escolas preparatórias do ensino secundário Galvão Teles Estado Novo (União Nacional) 	
1971		DL 178/71 de 30/4 <ul style="list-style-type: none"> Criação do Instituto de Ação Social Escolar Veiga Simão Estado Novo (Ação Nacional Popular) 			DL 443/71 de 23/10 <ul style="list-style-type: none"> Criação dos Ramos Educacionais nas Faculdades de Ciências Veiga Simão Estado Novo (Ação Nacional Popular)
1972		Despacho de 9/8/72 <ul style="list-style-type: none"> Lançamento experimental da escolaridade obrigatória de oito anos Veiga Simão 			

1973	Lei 5/73 de 25/7 <ul style="list-style-type: none"> Bases do sistema educativo Veiga Simão Estado Novo (Ação Nacional Popular) 	<ul style="list-style-type: none"> Estado Novo (ANP) DL 45/73 de 12/2 <ul style="list-style-type: none"> Criação da Divisão de Educação Pré-escolar no ME Veiga Simão Estado Novo (ANP) 			DL 402/73 de 11/8 <ul style="list-style-type: none"> Criação das Escolas Normais Superiores Veiga Simão Estado Novo (Ação Nacional Popular)
1975		Circulares 1/75 e 3/75 de 19 e 26/6 <ul style="list-style-type: none"> Lançamento do 7º ano de escolaridade unificado Emílio da Silva IV Governo Provisório (MFA) Circular 12/75 de 1/9 <ul style="list-style-type: none"> Suspensão da escolaridade obrigatória de 8 anos Emílio da Silva V Governo Provisório (MFA) 			

1976					DL 672/76 de 25/08
1977		Lei 5/77 de 1/2 <ul style="list-style-type: none"> • Criação da rede pública de educação pré-escolar do ME • Sottomayor Cardia • I Governo Constitucional (PS) 	DL 491/77 de 23/11 <ul style="list-style-type: none"> • Cria o ano propedêutico • Sottomayor Cardia • I Governo Constitucional (PS) 		<ul style="list-style-type: none"> • Criação do concurso nacional de professores e do respetivo serviço de concursos • Sottomayor Cardia • I Governo Constitucional (PS)
1978			DL 80/78 de 27/4 <ul style="list-style-type: none"> • Denomina de escolas secundárias todos os estabelecimentos deste nível de ensino • Sottomayor Cardia • II Governo Constitucional (PS/CDS) 		

1979			<p>Despacho Normativo 140 – A/78 de 22/6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabelece a organização do ensino secundário (extinguindo os cursos técnicos) • Sottomayor Cardia • II Governo Constitucional (PS/CDS) 		<p>DL 513-T/79 de 26/12</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação das Escolas Superiores de Educação (e da rede de Institutos Politécnicos) • Veiga da Cunha • V Governo Constitucional (Iniciativa presidencial)
------	--	--	---	--	--

1980			DL 240/80 de 19/7 <ul style="list-style-type: none"> • Cria o 12º ano de escolaridade • Vítor Crespo • VI Governo Constitucional (PSD/CDS) 		DL 519-E2/79 de 29/12 <ul style="list-style-type: none"> • Unificação dos grupos de docência do ensino secundário • Veiga da Cunha • V Gov. Const. (Iniciativa presidencial)
1983	Relatório OCDE (1983) <ul style="list-style-type: none"> • Exame da política nacional de educação (pedido por Veiga da Cunha) • Fraústo da Silva • VIII Governo Constitucional (PSD/CDS) 		Despacho Normativo 194-A/83 de 21/10 <ul style="list-style-type: none"> • Cria os cursos técnico-profissionais no ensino secundário • José Augusto Seabra • IX Governo Constitucional 		DL 580/80 de 31/12 <ul style="list-style-type: none"> • Criação da profissionalização em exercício • Vítor Crespo • VI Governo Constitucional (PSD/CDS)

1984			(PS/PSD)	DL 77/84 de 8/3 <ul style="list-style-type: none"> • Transfere para as autarquias o parque escolar do ensino primário e educação pré-escolar • José Augusto Seabra • IX Governo Const. (PS/PSD) 	
1985				DL 46/85 de 22/2 <ul style="list-style-type: none"> • Cria as escolas C+S • José Augusto Seabra • IX Governo Constitucional (PS/PSD) 	
1986	Lei 46/86 de 14/10 <ul style="list-style-type: none"> • Bases do sistema educativo • Deus Pinheiro • X Governo Constitucional (PSD) 	Lei 46/86 de 14/10 <ul style="list-style-type: none"> • Alargamento da escolaridade obrigatória para 9 anos • Deus Pinheiro • X Governo Constitucional (PSD) 		Portaria 352/86 de 8/7 <ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação dos cursos de educadores de infância e professores do ensino básico nas ESE. • Deus Pinheiro • X Gov. Const. (PSD) 	

1988				<p>DL 35/88 de 4/2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cria quadros de vinculação e define a suspensão de escolas com menos de 10 alunos • Roberto Carneiro • XI Gov. Const. (PSD) 	<p>DL 405/86 de 5/12</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação da formação em serviço sob responsabilidades das ESE e universidades • Deus Pinheiro • X Gov. Const. (PSD) <p>DL 18/88 de 21/1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulamentação do concurso nacional de professores • Roberto Carneiro • XI Governo Constitucional (PSD)
1989		<p>DL nº 286/89 de 29/8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organização curricular dos ensinos básico e secundário • Roberto Carneiro • XI Gov. Const. (PSD) 			<p>DL 344/89 de 11/10</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordenamento jurídico da formação de professores • Roberto Carneiro • XI Gov. Const. (PSD)

1990			<p>DL 26/89 de 21/1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação das escolas profissionais • Roberto Carneiro • XI Governo Constitucional (PSD) <p>DL nº 286/89 de 29/8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organização curricular dos ensinos básico e secundário • Roberto Carneiro • XI Governo Constitucional (PSD) 	<p>Despacho Conjunto 19/SERE/SEAM/90 de 6/3 (DR 15/5/90)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cria as escolas básicas integradas em regime de experiência • Roberto Carneiro • XI Governo Constitucional (PSD) 	<p>DL 139-A/90 de 28/4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estatuto da carreira docente • Roberto Carneiro • XI Governo Constitucional (PSD)
------	--	--	--	--	---

1991				Despacho 33/ME/91 de 8/3 (DR 26/3/91) <ul style="list-style-type: none"> Define a tipologia dos edifícios escolares Roberto Carneiro XI Governo Constitucional (PSD) 	
1992		Despacho Normativo 98-A/92 (DR 20/6) <ul style="list-style-type: none"> Novo regime de avaliação do ensino básico Couto dos Santos XII Gov. Const. (PSD) 			DL 249/92 de 9/11 <ul style="list-style-type: none"> Regime jurídico da formação contínua de professores Couto dos Santos XII Gov. Const. (PSD)
1993			Despacho Normativo 338/93 (DR de 21/10) <ul style="list-style-type: none"> Aprova o regime de avaliação dos alunos do ensino secundário e reintroduz os exames Couto dos Santos 		DL 384/93 de 18/11 <ul style="list-style-type: none"> Criação dos quadros de zona pedagógica Couto dos Santos XII Governo Constitucional (PSD)

1996		<p>Despacho 22/SEEI/96 de 20/4 (DR 19/6)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Currículos alternativos • Marçal Grilo • XIII Governo Constitucional (PS) 	<ul style="list-style-type: none"> • XII Gov. Const. (PSD) 		
1997		<p>Lei 5/97 de 10/2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lei-quadro da educação pré-escolar • Marçal Grilo • XIII Governo Constitucional (PS) <p>Despacho 5220/97 de 4/8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientações curriculares para a educação pré-escolar • Marçal Grilo • XIII Gov. Const. (PS) 		<p>Despacho Normativo 27/97 (DR 2/6/97)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cria os agrupamentos de escolas • Marçal Grilo • XIII Governo Constitucional (PS) 	<p>DL 95/97 de 23/4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regime da formação especializada de professores • Marçal Grilo • XIII Governo Constitucional(PS)

1998			DL 4/98 de 8/1 <ul style="list-style-type: none"> • Regime de criação e funcionamento de escolas e cursos profissionais • Marçal Grilo • XIII Governo Constitucional (PS) 		
2001		DL 6/2001 de 18/1 <ul style="list-style-type: none"> • Reorganização curricular do ensino básico • Santos Silva • XIV Governo Constitucional (PS) 			
2003				DL 7/2003 de 15/1 <ul style="list-style-type: none"> • Conselhos Municipais de Educação e Cartas Educativas • David Justino • XV Governo Constitucional (PSD/CDS) 	

2004		<p>Despacho Conjunto 453/2004 de 29/6 (DR 27/7)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação dos cursos de educação e formação para jovens • David Justino /Bagão Félix • XV Governo Constitucional (PSD/CDS) 	<p>DL 74/2004 de 26/3</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforma curricular do ensino secundário • David Justino • XV Gov. Const. (PSD/CDS) <p>Portaria 550-C/2004 de 21/5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organização dos cursos profissionais no ensino secundário • David Justino • XV Gov. Const. (PSD/CDS) <p>Despacho 14758/2004 de 30/6 (DR 23/07/04)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funcionamento dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas • David Justino 		
------	--	---	---	--	--

2005		<p>Despacho Normativo 1/2005 de 9/12/2004 (DR 5/1/05)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regime de avaliação do ensino básico, instituindo os exames do 9º ano. • M. Carmo Seabra • XVI Gov. Const. (PSD/CDS) <p>Despacho Normativo 50/2005 de 20/10 (DR 9/11)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Define os planos de recuperação, acompanhamento e desenvolvimento dos alunos do ensino básico • Maria de Lurdes Rodrigues • XVII Governo Constitucional (PS) 	<ul style="list-style-type: none"> • XV Gov. Const. (PSD/CDS) 	<p>Protocolo ME/Associação Nacional de Municípios Portugueses, Outubro 2005</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condições de elaboração das Cartas Educativas, encerramento das escolas com menos de dez alunos e programa de construção de centros escolares • Maria de Lurdes Rodrigues • XVII Gov. Const. (PS) 	
------	--	--	--	--	--

2006		<p>Despacho Normativo 1/2006 de 16/12/2005 (DR 6/1/2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação dos percursos curriculares alternativos • Maria de Lurdes Rodrigues • XVII Governo Constitucional (PS) <p>Despacho 12951/2006 de 26/5 (DR 16/6)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generalização das atividades de desenvolvimento curricular nas escolas públicas (escola a tempo inteiro) • Maria de Lurdes Rodrigues • XVII Governo Constitucional (PS) 			<p>DL 20/2006 de 31/1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regime plurianual do concurso de recrutamento de pessoal docente • Maria de Lurdes Rodrigues • XVII Governo Constitucional (PS) <p>DL 27/2006 de 10/2</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição dos grupos de recrutamento de professores • Maria de Lurdes Rodrigues • XVII Governo Constitucional (PS)
------	--	--	--	--	--

2007			DL 396/2007 de 21/12 <ul style="list-style-type: none"> Define o sistema nacional de qualificações (e cria o quadro e o catálogo nacional de qualificações) Maria de Lurdes Rodrigues/Vieira da Silva XVII Gov. Const. (PS) 	Resolução do Conselho de Ministros 1/2007 de 6/12/2006 (DR 3/1/2007) <ul style="list-style-type: none"> Aprova o programa de modernização do parque escolar do ensino secundário Maria de Lurdes Rodrigues XVII Gov. Const. (PS) 	DL 43/2007 de 22/2 <ul style="list-style-type: none"> Regime das habilitações profissionais para a docência Maria de Lurdes Rodrigues XVII Gov. Const. (PS)
2008					Decreto Regulamentar 2/2008 de 10/1 <ul style="list-style-type: none"> Sistema de avaliação de desempenho do pessoal docente Maria de Lurdes Rodrigues XVII Gov. Const. (PS)
2009	Lei nº 85/2009 de 27/8 <ul style="list-style-type: none"> Escolaridade obrigatória - alargamento até aos 18 anos de idade (12 anos) Maria de Lurdes Rodrigues XVII Gov. Const. (PS) 				

ANEXO B

Taxas de Escolarização por idade

ANOS

IDADE	1960	1965	1970	1974	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
11 Anos	73	74	97	97	93	100	100	100	100	100	100
12 Anos	50	56	84	88	86	97	100	100	100	100	100
13 Anos	23	27	69	76	75	84	94	100	100	100	100
14 Anos	16	23	35	45	57	67	78	96	100	100	100
15 Anos	13	20	29	39	39	57	68	94	93	91	100
16 Anos	12	19	24	32	34	42	54	82	87	82	100
17 Anos	10	14	20	28	36	38	52	74	74	73	90

ANEXO C

TAXA DE RETENÇÃO E DESISTÊNCIA, SEGUNDO O ANO LECTIVO (a)

Anos lectivos 1995/96 a 2009/10															Continente
															Ensino público e privado
Nível de ensino \ Ano lectivo	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Ensino Básico	13,5	15,0	13,4	12,7	12,1	12,3	13,2	12,6	11,5	11,5	10,6	10,0	7,7	7,6	7,6
1.º Ciclo	9,9	10,8	9,7	9,0	8,4	8,3	8,1	7,2	6,2	5,2	4,3	3,9	3,6	3,4	3,5
1.º Ano	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.º Ano	15,9	18,6	16,0	15,3	14,7	13,9	14,2	13,1	11,6	10,6	8,8	7,5	6,8	6,9	6,8
3.º Ano	7,9	8,7	8,6	7,9	7,1	8,2	7,7	6,8	5,2	4,1	3,3	3,2	2,9	2,9	3,0
4.º Ano	14,0	14,1	12,6	11,4	10,3	9,8	9,6	8,0	7,2	5,6	4,8	4,5	4,1	3,7	4,0
2.º Ciclo	13,1	14,8	13,4	13,0	12,7	12,3	15,1	14,3	13,5	12,5	10,5	10,3	7,8	7,5	7,5
5.º Ano	14,7	15,7	13,7	13,4	13,1	12,1	14,4	14,5	13,5	12,8	10,8	10,0	7,8	7,4	6,9
6.º Ano	11,5	13,9	13,1	12,6	12,2	12,4	15,8	14,2	13,4	12,2	10,2	10,5	7,8	7,5	8,0
3.º Ciclo	18,1	20,4	18,0	17,4	16,8	17,9	18,8	18,7	17,4	19,3	19,1	18,4	13,7	13,8	13,5
7.º Ano	21,0	22,0	21,2	20,4	19,6	20,8	21,9	24,0	22,4	21,9	21,1	20,6	16,7	16,7	15,8
8.º Ano	18,0	19,1	16,6	16,2	15,9	16,9	17,7	16,7	16,2	15,9	14,9	14,1	10,8	11,1	10,9
9.º Ano	15,0	19,8	15,9	15,1	14,4	15,4	16,4	14,6	12,5	19,9	21,1	20,2	13,2	13,1	13,4
Ensino Secundário	33,3	35,9	35,5	36,0	37,0	39,5	37,3	33,6	33,6	31,9	30,6	24,6	20,6	18,7	18,9
10.º Ano	39,9	38,8	35,7	36,3	37,0	39,4	38,7	34,9	33,4	29,3	25,6	19,9	17,8	16,8	17,6
11.º Ano	19,4	19,5	20,3	20,5	21,1	24,6	21,8	19,4	17,9	15,8	18,4	15,9	11,7	10,5	10,2
12.º Ano	37,5	49,1	49,2	49,5	50,0	52,8	49,0	44,6	48,2	49,1	46,5	36,7	32,4	30,3	30,3

(a) Informação relativa ao ensino regular e, a partir do ano lectivo 2008/09, aos cursos profissionais.

ANEXO D

Capítulos do “*Education at a Glance*” (1992 a 2012)

Anos	1 9 9 2	1 9 9 3	1 9 9 5	1 9 9 6	1 9 9 7	1 9 9 8	2 0 0 0	2 0 0 1	2 0 0 2	2 0 0 3	2 0 0 4	2 0 0 5	2 0 0 6	2 0 0 7	2 0 0 8	2 0 0 9	2 0 1 0	2 0 1 1	2 0 1 2
Títulos dos capítulos																			
Costs, Resources and School Processes	X	X	X																
Results of Education	X	X	X																
Context of Education	X	X	X				X	X											
Individual, Social and Labour Market Outcomes of Education							X	X											
Learning Outcomes of Education								X											
Transition from School to Work						X													
Demographic, Social and Economic context of Education				X	X	X													
Costs of Education and Human and Financial Resources				X															
Graduate Output of Educational Institutions				X															
Student Achievement and Adult Literacy				X															
Labour Market Outcomes of Education				X															
School Environment and school/ classroom processes				X	X														

Access to Education, Participation and Progression				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Learning Environment and Organization of Schools					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Financial and Human Resources Invested in Education					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Output of Educational Institutions and Impact of Learning									X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Student Achievement					X		X												
Student Achievement and Social and Labour-market Outcomes of Education						X													
Social and Labour-Market Outcomes of Education					X														

ISCTE- IUL

Curriculum Vitae

Valter Victorino Lemos

Fevereiro 2014

Identificação

Nome – Valter Victorino Lemos

Filiação – Matias Lemos e Maria dos Santos Victorino Lemos

Data de nascimento: 8 de Agosto de 1956

Naturalidade: Penamacor

Morada: Rua dos Buenos Aires, Lt 19-A 6000-043 Castelo Branco

E- mail: valterlemos@ipcb.pt **Tel.** 962147521

Situação profissional: Professor Coordenador de nomeação definitiva da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Castelo Branco

Habilitações académicas

- Mestrado em Educação (por equivalência) pela Universidade de Lisboa, 1985
- Master of Education (MEd), Boston University, 1985
- Licenciatura em Biologia (Ramo Educacional) (16 valores), Universidade de Lisboa, 1979~

Habilitações profissionais

- Estágio Pedagógico no Ensino Secundário (grupo 11º B) (20 valores), Escola Secundária de Santa Maria – Sintra, 1979.
- Curso de Direcção da Função Pessoal (174 horas), Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial, 1981.

Atividade Profissional

Situação atual

- Professor Coordenador da Escola Superior de Educação de Castelo Branco, responsável pela lecionação das seguintes unidades curriculares dos cursos:
 - Mestrado em Intervenção Social Escolar:
 - Política Social e Política Educativa
 - Mestrado em Supervisão e Avaliação:
 - Liderança e Qualidade
 - Mestrado em Ensino da Música (em colaboração com a Escola Superior de Artes Aplicadas):
 - Análise Social da Educação
 - Licenciatura em Serviço Social:
 - Políticas Sociais e Modelo Social Europeu
 - Políticas Sociais em Portugal
 - Licenciatura em Educação Básica:
 - Análise Social da Educação
- Docente do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (em acumulação protocolada) lecionando a seguinte unidade curricular do curso:
 - Mestrado em Administração Escolar:
 - Direito da Educação

Cargos desempenhados

- Secretário de Estado do Emprego e Formação Profissional do XVIII Governo Constitucional (2009/2011).
- Secretário de Estado da Educação do XVII Governo Constitucional (2005/2009).
- Presidente do Instituto Politécnico de Castelo Branco (eleito em três mandatos, 1996/99, 1999/2002 e 2002/2005).
- Vogal da Comissão Instaladora da Escola Superior de Educação de Castelo Branco (1985/1996 – nomeado pelo Despacho nº 148/ME/85 de 24/07/85).
- Presidente do Conselho Científico da Escola Superior de Educação de Castelo Branco (1994/1997).

- Vogal do Conselho Científico -Pedagógico da Formação Contínua (1996/2002 – nomeado por despacho do Ministro da Educação publicado no DR, II série de 27/12/96).
- Vogal do Conselho Científico do Instituto de Inovação Educacional (1992/1994 nomeado por despacho do Ministro da Educação e 2000/2002 nomeado por despacho da Secretária de Estado da Educação).
- Vogal do Conselho Geral do Instituto Nacional de Acreditação da Formação de Professores (1999/2002, em representação do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos).

Atividade docente

- Professor Adjunto (desde 1985) e Professor Coordenador (desde 1990) da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Castelo Branco desempenhando os seguintes cargos e funções:
 - Coordenador da Unidade Científico-Pedagógica de Ciências da Educação (1985/1996),
 - Diretor dos Cursos de Estudos Superiores Especializados em Administração Escolar e em Inspeção Escolar (1990/96)
 - Coordenador do Programa Erasmus (1987/1991).
 - Regência e lecionação das seguintes disciplinas dos cursos:
 - Master of Education in Supervision (em colaboração com a Universidade de Nottingham) (1995/99):
 - Investigação Educacional
 - Seminário de Investigação
 - Cursos de Estudos Superiores Especializados em Administração Escolar, em Inspeção Escolar e em Orientação Educativa (1990/97):
 - Sistema Educativo e Contexto Europeu
 - Planeamento Educativo
 - Gestão Integrada das Instituições Escolares
 - Cursos de licenciatura e de bacharelato em educação e ensino (1987/1992):
 - Desenvolvimento Curricular e Avaliação
 - Investigação em Educação
 - Epistemologia e História das Ciências
 - Curso de Formação em Serviço de professores dos ensinos preparatório e secundário (1985/1992):
 - Organização Curricular e Avaliação
 - Metodologia da Investigação em Educação
 - Supervisão e Orientação de Estágios

- Professor Equiparado a Professor Extraordinário do Departamento de Ciências Psicopedagógicas da Universidade Católica Portuguesa (1993/1996) e do Instituto de Educação da mesma (1998/2001), lecionando as seguintes disciplinas nos cursos:
 - Mestrado em Avaliação Educativa:
 - Construção de Instrumentos de Avaliação
 - Mestrado em Administração e Gestão Escolar:
 - Supervisão e Avaliação Pedagógica
 - Mestrado em Orientação da Aprendizagem:
 - Avaliação da Aprendizagem

- Docente do Instituto António Aurélio da Costa Ferreira (1979/1981), lecionando as seguintes disciplinas do:
 - Curso de Formação de Professores do Ensino Especial
 - Objetivos, Planeamento, Organização Curricular e Avaliação
 - Planificação e Programação
 - Sistemas e Meios de Comunicação

- Professor eventual, estagiário, profissionalizado e efetivo do ensino secundário (1977/1985) no 11º grupo B (Biologia e Geologia)

Orientação de teses, dissertações e trabalhos de fim de curso

Teses de mestrado

- Afonso, Mário (1997), *“O que é um bom professor de Matemática”*, Universidade de Nottingham/ESE-IPCB.
- Gonçalves, Luís Filipe (1998), *“As representações de bom professor de alunos e professores da escola secundária”*, Universidade de Nottingham/ESE- IPCB.
- Soeiro, David (1998), *“Representações de características de um bom professor de matemática em alunos do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário”*, Universidade de Nottingham/ESE – IPCB.

Trabalhos de fim de curso de estudos superiores especializados

- Orientação de 27 trabalhos de fim de cursos de estudos superiores especializados em Administração Escolar, em Inspeção Pedagógica e em Orientação Educativa (1992/2000).

Participação em júris de provas públicas

- Presidência dos júris de concurso de provas públicas para professor coordenador e para professor adjunto do Instituto Politécnico de Castelo Branco entre 1996 e 2005, na qualidade de presidente do instituto
- Presidência (por delegação) dos júris de concurso de provas públicas para professor coordenador nas seguintes áreas (1995/96):
 - Ciências da Educação/Teorias da Formação e Supervisão
 - Educação Física: Análise do Processo de Ensino
 - Sociologia da Educação
 - Literatura Comparada – Tradicional e Infantil
- Presidência (por delegação) dos júris de concurso de provas públicas para professor adjunto nas seguintes áreas (1995/96):
 - Aprendizagem da Leitura e da Escrita
 - Educação Física e Atividades Rítmicas
- Vogal (por designação) do júri de concurso de provas públicas para professor adjunto na área de (1993/94):
 - Metodologia Geral

Participação em missões ou atividades técnicas, de consultoria ou peritagem

- Avaliação externa do Instituto Superior Politécnico de S. Tomé e Príncipe (2000), Conselho de Avaliação do Ensino Superior Politécnico.
- Avaliação dos cursos de formação de professores do ensino básico das universidades e escolas superiores de educação públicas (1998) e das escolas superiores de educação do ensino superior particular e cooperativo (1997), Inspeção Geral de Educação.
- Membro do Conselho Nacional (1991/92) do projeto TIMMS (Third International Mathematics and Science Study), promovido pela International Education Association (IEA)
- Membro do júri do III Concurso de Projectos de Inovação do Instituto de Inovação Educacional (1991/92).
- Consultor permanente do Instituto de Inovação Educacional para os projetos no âmbito da Avaliação dos Novos Programas e Avaliação das Aprendizagens (1990/93) (diversos relatórios publicados).
- Assessor para a Educação do Governo de Macau (1982/83)
- Consultor para Organização e Recursos Humanos da Direcção Geral dos Desportos (1980/81).

Outros cargos e actividades

- Presidente da Assembleia Intermunicipal da Beira Baixa (2013/...)
- Presidente da Assembleia Municipal de Castelo Branco (eleito em quatro mandatos: 2001/05, 2005/09, 2009/13, 2013/...).
- Presidente da Associação dos Institutos Politécnicos do Centro (Politécnica) (2000/2005).
- Membro da Comissão de Ética do Hospital Amato Lusitano (2000/2002).
- Vice- presidente da Associação de Desenvolvimento Regional da Beira Interior (Beiralusa) (1998/2002).
- Presidente da Associação para a Reflexão e Intervenção na Política Educativa das Escolas Superiores de Educação (Aripese) (1995/1998).
- Director da revista *Educare/Educere* (1995/1997).
- Provedor da Santa Casa da Misericórdia de Penamacor (1990/2002).

Publicações

- (2014), “A OCDE e a mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal: O Projeto Regional do Mediterrâneo e a reforma Veiga Simão”, CIES e-Working Paper nº 174/2014, Lisboa, CIES-IUL.
- (2013), “Políticas públicas de educação - Equidade e sucesso escolar”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 73, pp. 151-169.
- (1999), “Currículo: Gestão Diferenciada e Aprendizagens de Qualidade”, em Associação dos Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo, *Currículo: Gestão Diferenciada e Aprendizagens de Qualidade*, 61-78.
- (1997) *Contextos de Eficácia em Escolas do 1º ciclo*, (Coord.), (1997). Lisboa: Ministério da Educação.
- (1997) “A Gestão Escolar” (1997), em Pedro D. Cunha, *Educação em Debate*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 259-274.
- (1996) “Autonomia e gestão das escolas: dar com uma mão e tirar com a outra”, *Educare/Educere*, II (2), pp. 33-43.
- (1993) “As mudanças na profissão de ensinar”, *Educação*, 6, pp. 76-81.

- (1993) “Attitudes on Assessment and In-service Training of Teachers”, 19th Annual Conference of the International Association for Educational Assessment – School-Based and External Assessments, Mauritius, 304-309.
- (1992) *A Nova Avaliação da Aprendizagem – O Direito ao Sucesso* (coautoria com Anabela Neves, Cristina Campos, José Manuel Conceição e Vítor Alaiz), Lisboa, Texto Editora.
- (1992) *Sistemas de Avaliação em Quatro Países Europeus – Síntese do Estudo Comparativo* (Coord.), Cadernos de Avaliação, 4, Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- (1992) “Novo Sistema de Avaliação – Enquadramento de uma Mudança”, conferência de abertura do seminário nacional “O Novo Sistema de Avaliação”, promovido pelo Instituto de Inovação Educacional e realizado na Universidade Católica em 9/11 Março de 1992, em *Reforma Curricular – Guia*, Lisboa, Texto Editora, 174-181.
- (1991) “Novo Sistema de Avaliação – explicações positivas”, *Aprender*, 14, pp. 5-8.
- (1991) “Formação de Professores: os desafios da reforma, Parte II – Formação Contínua”, *Educação*, 3, pp. 100-105.
- (1991) “Formação de Professores: os desafios da reforma, Parte I – Formação Inicial”, *Educação*, 2, pp. 37-44.
- (1991) *Opiniões dos professores dos ensinos básico e secundário relativamente às medidas constantes no projecto do sistema de avaliação dos alunos* (coautoria), Lisboa, Instituto de Inovação Educacional.
- (1991) *A Avaliação no Contexto da Investigação e Inovação Educacional* (coautoria), em Leandro Almeida e Rui Santiago (Eds.), *Acção Educativa: Análise Psico-Social*, Leiria, Escola Superior de Educação, 27-34.
- (1991) *Avaliação da Experimentação do Novo Programa do 1º ciclo de escolaridade – 1989/90 – Síntese do Relatório Final* (coautoria), em Leandro Almeida e Rui Santiago (Eds.), *Acção Educativa: Análise Psico-Social*, Leiria, Escola Superior de Educação, 35-44.
- (1988) “A natureza integradora das didácticas e metodologias de ensino e sua inserção nos curricula de formação de professores – um exemplo actual”, *Actas do 1º Encontro Nacional de Didácticas e Metodologias de Ensino*, Universidade de Aveiro, 58-74.
- (1986) *O Critério do Sucesso – Técnicas de Avaliação da Aprendizagem*, Lisboa, Texto Editora.
- (1985) *Relationship between the cognitive level of twelfth grade students and age, sex, socioeconomic status, program of study and career preferences: Implications for college curriculum*, Boston University (tese de mestrado não publicada).

